

ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО В РОССИИ И ЗА РУБЕЖОМ

Издается с 2011 г. Выходит 4 раза в год. Рег. ПИ № ФС77-38716 от 22 января 2010 г.
Учредитель: Издательская группа «Юрист»

№ 2 / 2019

Журнал издается при участии кафедры гражданского общества МГИМО — Университета

Главный редактор

Гриб Владислав Валерьевич, д.ю.н., профессор, Заслуженный юрист РФ, заведующий кафедрой «Правовые основы управления» МГИМО — Университета, Председатель Комиссии Общественной палаты РФ по общественному контролю и взаимодействию с общественными советами, член Президиума Ассоциации юристов России, главный редактор Издательской группы «Юрист», член-корреспондент РАО

Заместитель главного редактора

Туманова Анастасия Сергеевна, д.ю.н., д.и.н., профессор, профессор Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

Члены редакционного совета

Гриб Владислав Валерьевич, председатель редакционного совета, д.ю.н., профессор, Заслуженный юрист РФ, заведующий кафедрой «Правовые основы управления» МГИМО — Университета, Председатель Комиссии Общественной палаты РФ по общественному контролю и взаимодействию с общественными советами, член Президиума Ассоциации юристов России, главный редактор Издательской группы «Юрист», член-корреспондент РАО (главный редактор)

Туманова Анастасия Сергеевна, д.ю.н., д.и.н., профессор, профессор Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (заместитель главного редактора)

Автономов Алексей Станиславович, д.ю.н., профессор, проректор по научно-исследовательской работе и международным отношениям Института международного права и экономики имени А.С. Грибоедова

Брэдли Джозеф, доктор истории, профессор истории Университета Талсы (Оклахома, США)

Галас Марина Леонидовна, д.и.н., профессор, главный научный сотрудник

Института проблем эффективного государства и гражданского общества

Финансового университета при Правительстве Российской Федерации

Демичев Алексей Андреевич, д.ю.н., профессор, профессор Нижегородской академии МВД России

Дискин Иосиф Евгеньевич, д.э.н., профессор Национального исследовательского университета

«Высшая школа экономики»

Бекман Йохан, доктор общественно-политических наук, доцент криминологии

и социологии права, представитель Российского института стратегических исследований

в странах Северной Европы (Финляндия)

Тодд Лефко, доктор истории, профессор Университета Миннесоты, политик, бизнесмен (США)

Малахов Валерий Петрович, д.ю.н., профессор, начальник кафедры теории государства и права

Московского университета МВД России

Медушевский Андрей Николаевич, д.ф.н., профессор, профессор

Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

Мезаннев Матье, доктор права, профессор, заместитель декана факультета «Право и экономика»

Государственного университета Реюньона (Франция)

Мерсиянова Ирина Владимировна, к.с.н., доцент, директор

Центра исследований гражданского общества и некоммерческого сектора

Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

Нижник Надежда Степановна, д.ю.н., профессор,

профессор кафедры теории государства и права Санкт-Петербургского университета МВД России

Панарин Андрей Александрович, д.э.н., Президент Некоммерческого партнерства

«Образовательный консорциум «Среднерусский университет»

Попов Евгений Васильевич, к.ю.н. (кафедра гражданского общества МГИМО — Университета)

Саломатин Алексей Юрьевич, д.ю.н., д.и.н., профессор, профессор Пензенского университета

Сафонов Александр Александрович, д.ю.н., профессор, профессор

Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

Сигалов Константин Елизарович, д.ю.н., доцент, директор Центра правового регулирования

финансово-экономических отношений Института проблем эффективного государства и гражданского общества

Финансового университета при Правительстве Российской Федерации

Смит Дэвид Хортон, профессор социологии Бостон Колледжа (США),

почетный гостевой профессор социологии университета Восточной Англии,

почетный гостевой профессор НИУ ВШЭ и Университета Цинхуа (Китай)

Соловьев Кирилл Андреевич, д.и.н., доцент

Шаблинский Илья Георгиевич, д.ю.н., профессор, профессор

Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

Шулуга Руслан Юрьевич, к.ю.н. (кафедра гражданского общества МГИМО — Университета)

Центр редакционной подписки: (495) 617-18-88

e-mail: podpiska@lawinfo.ru

Адрес редакции: 115035, г. Москва, Космодамианская наб., д. 26/55, стр. 7.

Тел./факс: (495) 953-91-08, e-mail: avtor@lawinfo.ru

Подписной индекс:

«Объединенный каталог. Пресса России» — 91889.

Также можно подписаться на www.lawinfo.ru

«Национальная полиграфическая группа».

248031, г. Калуга, п. Северный, ул. Светлая, д. 2.

Тел.: (4842) 70-03-37

Формат 60x90/8. Печ. л. 6. Печать офсетная.

Общий тираж: 1000 экз. Цена свободная. ISSN 2221-3287

Номер подписан в печать: 15.04.2019.

Номер вышел в свет: 11.06.2019.

РАЗДЕЛ 1. ПРАВО

Нудненко Л.А. Особенности статуса органов местного самоуправления, обусловленные проживанием на территории муниципального образования коренных малочисленных народов Российской Федерации 3

Владимирова О.В., Чернова В.О. Опыт работы негосударственных центров бесплатной юридической помощи Белгородского регионального отделения Общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России» 7

Ланг П.П., Ширванова М.Р. Некоторые аспекты защиты прав несовершеннолетних в странах ЕАЭС 11

Федотова Ю.Г. Правовые формы участия институтов гражданского общества в обеспечении национальной безопасности Российской Федерации 14

Астафичев П.А. Административная форма защиты прав и свобод человека и гражданина 18

Кузнецова Н.Н., Чердаков О.И. Идеологические концепты и правовые ориентиры 22

РАЗДЕЛ 2. ПОЛИТОЛОГИЯ

Устинович Е.С. «Электронное взаимодействие» граждан и власти (политико-правовой обзор) 26

Аршин К.В. Институты гражданского общества как агенты регулирования миграции 28

Карнаухов А.В., Чумаков А.В. Эффективность независимой антикоррупционной экспертизы как института гражданского общества 31

Грунтовский И.И. Правовые и этические аспекты текста Конституции Российской Федерации 35

РАЗДЕЛ 3. ИСТОРИЯ

Туманова А.С. Вовлеченные в социалистическое строительство: правовое положение добровольных обществ и союзов на рубеже 1920—1930-х годов 39

Леонов А.П. Защита институтов гражданского общества от несовершенства законодательных органов государства (на примере сравнения институтов Государственной Думы Российской империи и Российской Федерации): методологические аспекты 43

Журнал рекомендован Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации для публикации основных результатов диссертаций на соискание ученых степеней кандидата и доктора наук.

Полная или частичная перепечатка материалов без письменного разрешения авторов статей или редакции преследуется по закону.
Журнал включен в базу данных Российского индекса научного цитирования (РИНЦ)

CIVIL SOCIETY IN RUSSIA AND ABROAD

Published quarterly since 2011. Reg. PI № FC77-38716 of January 22, 2010. Founder: Publishing Group «JURIST»

No. 2 / 2019

Published with the participation of the Chair of Civil Society
of MGIMO — University

Editor in Chief

Grib Vladislav Valer'evich, doctor of juridical sciences, professor, Honored lawyer of the RF, Head of the Legal Management Principles Department of MGIMO-University, Chairman of the Commission of the RF Civic Chamber on public control and interaction with public councils, member of the Presidium of the Association of Lawyers of Russia, Editor in Chief of Jurist Publishing Group

Deputy Editor in Chief

Tumanova Anastasiya Sergeevna, professor of the National Research University "Higher School of Economics", doctor of juridical sciences, doctor of historical sciences, professor

Members of the Editorial Board

Grib Vladislav Valer'evich, chairman of the Editorial Board, Head of the Legal Management Principles Department of MGIMO-University, Chairman of the Commission of the RF Civic Chamber on public control and interaction with public councils, member of the Presidium of the Association of Lawyers of Russia, Editor in Chief of Jurist Publishing Group, Honored lawyer of the RF, doctor of juridical sciences, professor, corresponding member of the RAE (Editor in Chief)

Tumanova Anastasiya Sergeevna, professor of the National Research University "Higher School of Economics", doctor of juridical sciences, doctor of historical sciences, professor (Deputy Editor in Chief)

Avtonomov Aleksey Stanislavovich, doctor of juridical sciences, professor, vice-rector for Research and International Relations of the Griboyedov Institute of International Law and Economics

Bradley Joseph, doctor of history, professor of history of the University of Tulsa (Oklahoma, USA)

Galas Marina Leonidovna, doctor of historical sciences, associate professor, Chief Researcher Institute of Problems of effective state and civil society Financial University under the Government of the Russian Federation

Demichev Aleksey Andreevich, professor of Nizhny Novgorod Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia, doctor of juridical sciences, professor

Diskin Iosif Evgen'evich, professor of the National Research University "Higher School of Economics", doctor of economic sciences

Bekman Johan, doctor of political Sciences, associate Professor of criminology and sociology of law, the representative of the Russian Institute for strategic studies in Northern Europe (Finland)

Todd Lefko, doctor of history, professor at the University of Minnesota, politician, businessman (USA)

Malakhov Valerij Petrovich, head of the Chair of Theory of State and Law of Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia, doctor of juridical sciences, professor

Medushevskij Andrej Nikolaevich, professor of the National Research University "Higher School of Economics", doctor of philosophical sciences, professor

Mezenev Mathieu, Deputy Dean of the faculty of "Law and Economics" State University of Reunion, doctor of law, professor (France)

Mersyanova Irina Vladimirovna, director of the Centre for Studies of Civil Society and the noncommercial sector of the National Research University "Higher School of Economics", candidate of sociological sciences, assistant professor

Nizhnik Nadezhda Stepanovna, professor of Department of theory of state and law Saint-Petersburg University of the Ministry of internal Affairs of Russia, doctor of juridical sciences, professor

Panarin Andrey Aleksandrovich, doctor of economic sciences, President of the Nonprofit partnership «Educational consortium "Mid-Russian University"»

Popov Evgenij Vasil'evich, candidate of juridical sciences (Chair of Civil Society of MGIMO-UNIVERSITY)

Salomatin Aleksey Yur'evich, professor of Penza University, doctor of juridical sciences, doctor of historical sciences, professor

Safonov Aleksandr Aleksandrovich, professor of the National Research University "Higher School of Economics", doctor of juridical sciences, professor

Sigalov Konstantine Elizarovich, doctor of juridical sciences, associate Professor, Director of the Center of legal regulation of economic and financial relations of the Institute of effective state and civil society, the Financial University under the Government of the Russian Federation

David Horton Smith, Emeritus Professor of sociology, Boston College (USA), honorary guest Professor of sociology at the University of East England, honorary guest Professor at HSE and the University of Tsinghua (China)

Solov'ev Kirill Andreevich, doctor of historical sciences, associate professor

Shablinskij Il'ya Georgievich, professor of the National Research University «Higher School of Economics», doctor of juridical sciences, professor

Shul'ga Ruslan Yur'evich, candidate of juridical sciences (Chair of Civil Society MGIMO-University)

Editorial subscription centre: (495) 617-18-88

e-mail: podpiska@lawinfo.ru

Editorial Office Address:

Bldg. 7 26/55 Kosmodamiyanskaya Emb., Moscow, 115035.

Tel./fax: (495) 953-91-08, e-mail: avtor@lawinfo.ru

Subscription:

Unified Catalogue. Russian Press — 91889 (half year), www.lawinfo.ru

Printed by National Polygraphic Group Ltd.

Bldg. 2, street Svetlaya, Kaluga, 248031.

Tel.: (4842) 70-03-37.

Size: 60x90/8.

Printer's sheet 6. Offset printing.

Circulation: 1000 copies.

Free market price.

ISSN 2221-3287

Passed for printing: 15.04.2019.

issue was published: 11.06.2019.

SECTION 1. LAW.

Nudnenko L.A. Peculiarities of the Status of Local Self-Government Authorities Stemming from Residence of Indigenous Minorities of the Russian Federation in the Territory of a Municipal Structure 3

Vladimirova O.V., Chernova V.O. Experience of Operation of Private Free Legal Aid Centres of the Belgorod Regional Branch of the All-Russian Non-Governmental Organisation Association of Lawyers of Russia 7

Lang P.P., Shirvanova M.R. Some Aspects of Protection of the Rights of Minors in the EAEU Member States 11

Fedotova Yu.G. Legal Forms of Involvement of Civil Society Institutions in the Assurance of the National Security of the Russian Federation 14

Astafichev P.A. The Administrative Form of Protection of Human and Civil Rights and Freedoms 18

Kuznetsova N.N., Cherdakov O.I. Ideological Concepts and Legal Milestones 22

SECTION 2. POLITICAL STUDIES

Ustinovich E.S. Electronic Cooperation between the Citizens and the Government (a Political and Legal Review) 26

Arshin K.V. Civil Society Institutions as Agents Regulating Migration 28

Karnauchov A.V., Chumakov A.V. Efficiency of the Independent Anticorruption Examination as a Civil Society Institution 31

Gruntovskiy I.I. Legal and Ethical Aspects of the Text of the Constitution of the Russian Federation 35

SECTION 3. HISTORY

Tumanova A.S. Involved in Socialist Construction: The Legal Position of Voluntary Societies and Unions on the Verge of the 1920s to the 1930s. 39

Leonov A.P. Protection of Civil Society Institutions from Imperfection of Legislative Government Authorities (on the Example of Comparison of the State Duma Institutions of the Russian Empire and the Russian Federation): Methodological Aspects 43

Recommended by the Higher Attestation Commission of the Ministry of Education and Science of the Russian Federation for publication of basic results of candidate and doctoral theses.

Complete or partial reproduction of materials without written permission of authors of the articles or the editorial office shall be prosecuted in accordance with law. The Journal is included in the database of the Russian Science Citation Index

ОСОБЕННОСТИ СТАТУСА ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ, ОБУСЛОВЛЕННЫЕ ПРОЖИВАНИЕМ НА ТЕРРИТОРИИ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

*Нудненко Лидия Алексеевна,
профессор кафедры правового обеспечения
государственной и муниципальной службы
Российской академии народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС),
почетный работник высшей
профессиональной школы Российской Федерации,
доктор юридических наук, профессор
nudnenko@rambler.ru*

В статье дан анализ федерального и регионального законодательства об особенностях статуса органов местного самоуправления, обусловленных проживанием на территории муниципального образования коренных малочисленных народов Российской Федерации. Отмечено, что в последние годы был понижен уровень самостоятельности органов местного самоуправления в решении вопросов социально-экономического и культурного развития коренных малочисленных народов, защиты их исконной среды обитания, традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов. Высказана мысль о необходимости совершенствования правовой регламентации порядка формирования представительных органов местного самоуправления с учетом национального фактора на территориях с компактным проживанием коренных малочисленных народов, что должно получить отражение в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления Российской Федерации» 2003 г.

Ключевые слова: коренные малочисленные народы, муниципальные образования, органы местного самоуправления, федеральное и региональное законодательство.

Peculiarities of the Status of Local Self-Government Authorities Stemming from Residence of Indigenous Minorities of the Russian Federation in the Territory of a Municipal Structure

*Nudnenko Lidia A.
Professor of the Department of Legal Support
of State and Municipal Service of the Russian Presidential Academy
of National Economy and Public Administration (RANEPA)
Honored Worker of Higher Professional School of the Russian Federation
Doctor of Law, Professor*

The article analyzes the Federal and regional legislation on the features of the status of local governments, due to the residence in the territory of the municipality of indigenous peoples of the Russian Federation. It is noted that in recent years the level of independence of local governments in addressing issues of socio-economic and cultural development of indigenous peoples, protection of their native habitat, traditional lifestyles, management and crafts has been reduced. The author suggests the need to improve the legal regulation of the formation of representative bodies of local self-government, taking into account the national factor in the territories with a compact residence of indigenous peoples, which should be reflected in the Federal law «on General principles of local self-government of the Russian Federation» 2003.

Keywords: indigenous peoples, municipalities, local governments, Federal and regional legislation.

Конституция Российской Федерации гарантирует права коренных малочисленных народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации (ст. 69). Сохранившиеся территории малочисленных этносов катастрофически исчезают, за ними теряет свою этническую идентичность и населяющий их народ. Поэтому во всем мире стремятся сохранить самобытность исчезающих малочисленных этносов, сохранить как первый исторический народ с вмещающим и кормящим его ландшафтом. Данная проблема характерна

и для России с ее многонациональным составом населения¹.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 2003 г. № 131 в главе 11 не упоминает особенности организации местного самоуправления, обу-

¹ См.: Дмитриева В.Т., Напрасников А.Т. Геоэкологический опыт выделения территорий традиционного природопользования в России // Вестник Московского городского педагогического университета. Серия: Естественные науки. 2013. № 1. С. 59.

словленные проживанием на территории муниципального образования коренных малочисленных народов Российской Федерации². Такие особенности можно выявить посредством анализа Федерального закона от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации»³, а также Федерального закона от 20 июля 2000 г. № 104-ФЗ «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока»⁴. Положения названных федеральных законов развиваются законами субъектов РФ, на территории которых проживают коренные малочисленные народы⁵. При этом в региональных законах содержатся нередко положения, отсутствующие в федеральном законодательстве.

Представляется убедительным мнение П.В. Гоголева, согласно которому вопросы правового регулирования статуса коренных малочисленных народов связаны непосредственно с проблемами жизни и смерти для малочисленных этнических общностей⁶. Ситуация, сложившаяся в настоящее время, позволяет сделать вывод о возможной угрозе исчезновения коренных народов как этнических общностей, подверженных при этом еще и всем порокам современного общества в гораздо большей степени, чем все остальные народы. Одна из причин сложившейся ситуации — поглощение быта коренных малочисленных народов глобальными переменами в жизни государства и общества, например социально-экономическими изменениями, урбанизацией коренного населения, освоением их традиционных территорий⁷.

² См.: Киреева Е.Ю., Нудненко А.А., Овчинников И.И., Шургина Е.С. Трансформация конституционных основ местного самоуправления в Российской Федерации // Конституция 1993 года: вызов России и образ будущего. Аналитические обзоры ИГСУ РАНХиГС. 2018. № 12. С. 44.

³ Федеральный закон от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» (ред. 27.06.2018 №164-ФЗ) // СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2208.

⁴ Федеральный закон от 20 июля 2000 г. № 104-ФЗ «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока» (ред. 27.06.2018 №164-ФЗ) // СЗ РФ. 2000. № 30. Ст. 3122.

⁵ Закон Республики Саха (Якутия) от 31 марта 2005 г. 227-3 № 461-III «О правовом статусе коренных малочисленных народов Севера» (ред. 26.10.2016) // Якутские ведомости. 2005. № 20 ; Закон Красноярского края от 1 июля 2003 г. № 7-1215 «Основы правовых гарантий коренных малочисленных народов Красноярского края» (ред. 16.03.2017) // Красноярский рабочий. 2003. 30 июля ; Закон Кемеровской области от 9 марта 2005 г. № 42-ОЗ «О коренных малочисленных народах Кемеровской области» (ред. 05.07.2016 № 46-ОЗ) // Законодательный вестник Совета народных депутатов Кемеровской области». 2005. № 35 ; Постановление Государственной Думы Ямало-Ненецкого автономного округа от 24 марта 2004 г. № 1236 «О практике сотрудничества органов государственной власти, местного самоуправления автономного округа, предприятий агропромышленного и топливно-энергетического комплексов при освоении природных ресурсов Ямало-Ненецкого автономного округа» // Ведомости Государственной Думы Ямало-Ненецкого автономного округа. 2004. № 3/1.

⁶ См.: Гоголев П.В. Коренные малочисленные народы в конституционно-правовой политике России: патернализм, протекционизм, партнерство // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 7. С. 25.

⁷ См.: Актуальные проблемы местного самоуправления в местах компактного проживания малочисленных народов Приамурья. URL: <http://www.dvnomsktv.ru/node/214>

Коренные малочисленные народы Российской Федерации — народы, проживающие на территориях традиционного расселения своих предков, сохраняющие традиционные образ жизни, хозяйствование и промыслы, насчитывающие в Российской Федерации менее 50 тыс. человек и осознающие себя самостоятельными этническими общностями. Признаками коренных народов являются их малочисленность по итогам переписей населения и многочисленность по названиям этнических общностей.

Спецификой правовой регламентации данного круга общественных отношений в Красноярском крае является введение термина «старожильческое население», на которое распространяются правовые гарантии коренных малочисленных народов Красноярского края при условии его постоянного проживания в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов.

Под старожильским населением закон понимает население, состоящее из граждан Российской Федерации, являющихся представителями разнообразных этнических общностей или метисами, сформировавшееся в результате заключения смешанных браков между пришлым населением и малочисленными народами, постоянно проживающими на этнической территории малочисленных народов, полностью или частично зависящими от ведения традиционной хозяйственной деятельности и традиционного природопользования малочисленных народов⁸.

Традиционный образ жизни малочисленных народов Федеральный закон от 30 апреля 1999 г. определяет как исторически сложившийся способ жизнеобеспечения малочисленных народов, основанный на историческом опыте их предков в области природопользования, самобытной социальной организации проживания, самобытной культуры, сохранения обычаев и верований. Исконная среда обитания малочисленных народов — исторически сложившийся ареал, в пределах которого малочисленные народы осуществляют культурную и бытовую жизнедеятельность и который влияет на их самоидентификацию, образ жизни.

Традиционный образ жизни, исконная среда обитания малочисленных народов определяют исторически сложившиеся формы самоуправления — общины малочисленных народов, которые создаются по кровнородственному (семья, род) и территориально-соседскому принципам. Перечисленные общины создаются в целях защиты исконной среды обитания, сохранения и развития традиционных образа жизни, хозяйствования, промыслов и культуры малочисленных народов Российской Федерации.

Закон Республики Саха устанавливает правило, согласно которому по предложениям органов местного самоуправления о признании этнических общностей коренными малочисленными народами органы государственной власти Республики Саха (Якутия) могут обратиться в Правительство Российской Федерации с представлением о включении данных этнических общностей в Единый перечень коренных малочисленных народов Российской Федерации.

Следует отметить наличие в уставах некоторых субъектов РФ нормы, которая предоставляет право

⁸ Закон Красноярского края от 1 июля 2003 г. № 7-1215 «Основы правовых гарантий коренных малочисленных народов Красноярского края» (ред. 16.03.2017) // Красноярский рабочий. 2003. 30 июля.

законодательной инициативы ассоциациям коренных малочисленных народов⁹. Наличие такой нормы в законодательстве других субъектов РФ, в которых проживают коренные малочисленные народы, было бы полезным для совершенствования правовой регламентации коренных народов, отражения их интересов в нормативных правовых актах, принимаемых правотворческими органами.

Сложившимися историческими и иными местными традициями признаются традиционный образ жизни, традиционное хозяйство, традиционные промыслы. Они определяют особенности местного самоуправления на территориях муниципальных образований, где проживают коренные малочисленные народы. Эти особенности проявляются в содержании компетенции органов местного самоуправления, в том числе представительных органов муниципальных образований с проживанием коренных малочисленных народов.

В соответствии с Федеральным законом от 7 мая 2001 г. № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» органы местного самоуправления на основании обращений лиц, относящихся к малочисленным народам, общин малочисленных народов или их уполномоченных представителей своими решениями образуют территории традиционного природопользования местного значения в соответствии с действующим законодательством¹⁰. Органы местного самоуправления утверждают границы территорий традиционного природопользования и положения, устанавливающие правовой режим таких территорий. В определении содержания положений о правовом режиме территорий традиционного природопользования принимают участие лица, относящиеся к малочисленным народам, общинам малочисленных народов, или их уполномоченные представители.

Закон Сахалинской области от 24 мая 2007 г. регулирует порядок обращения общины коренных малочисленных народов Севера Сахалинской области в органы местного самоуправления в связи с внесением изменений в Устав, ликвидацией или самороспуском¹¹.

Принимая решения по вопросам своей компетенции, органы местного самоуправления должны учитывать проблемы защиты исконной среды обитания, традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов малочисленных народов¹².

⁹ См.: Устав Камчатского края от 4 декабря 2008 г. № 141 (ред. 21.12.2017) // Официальные ведомости. 2008. № 199–200 ; Устав Ненецкого автономного округа от 11 сентября 1995 г. № 24 (ред. 22.12.2017) // Няръяна Вындер. 1995. 26 сентября.

¹⁰ Федеральный закон от 7 мая 2001 г. № 49-ФЗ (ред. от 31.12.2014) «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» // СЗ РФ. 2001. № 20. Ст. 1972.

¹¹ Закон Сахалинской области от 24 мая 2007 г. № 45-ЗО «О порядке обращений общины коренных малочисленных народов Севера Сахалинской области в органы местного самоуправления в связи с внесением изменений в Устав, ликвидацией или самороспуском» // Губернские ведомости. 2007. 26 мая.

¹² Закон Красноярского края от 25 ноября 2010 г. № 11-5343 «О защите исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов Красноярского края» (ред.19.04.2018) // Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. 2011. № 68 ; Закон Мурманской области от 30 июня 2008 г.

Федеральный закон о гарантиях прав коренных малочисленных народов в первоначальном варианте предоставлял органам местного самоуправления для решения указанных задач полномочия: выделять из местных бюджетов средства на оказание финансовой помощи на социально-экономическое и культурное развитие малочисленных народов в целях защиты их исконной среды обитания, традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов; принимать нормативные правовые акты о социально-экономическом и культурном развитии малочисленных народов, а также о защите их исконной среды обитания, традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов.

Федеральным законом 2004 г.¹³ эти полномочия были исключены из компетенции органов местного самоуправления. Сохранены полномочия органов местного самоуправления: принимать участие в реализации федеральных и региональных программ социально-экономического и культурного развития малочисленных народов и в осуществлении контроля за использованием материальных и финансовых средств, выделяемых в соответствии с указанными программами, а также за использованием и охраной земель в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов; осуществлять контроль за предоставлением, использованием и охраной лицами, относящимися к малочисленным народам, земель, необходимых для ведения традиционного образа жизни и занятия традиционными промыслами малочисленных народов;

устанавливать общие принципы организации и деятельности территориального общественного самоуправления малочисленных народов в местах их традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности и др.

Таким образом, был понижен уровень самостоятельности органов местного самоуправления в решении вопросов социально-экономического и культурного развития коренных малочисленных народов, защиты их исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов.

Малочисленные народы вправе делегировать уполномоченных представителей малочисленных народов в советы представителей малочисленных народов при органах местного самоуправления. Советы представителей коренных малочисленных народов Севера в Ямало-Ненецком автономном округе создаются при главе муниципального образования¹⁴. Закон

№ 984-01-ЗМО «О государственной поддержке коренных малочисленных народов Севера в Мурманской области, осуществляющих виды традиционной хозяйственной деятельности» (ред. от 08.04.2015) // Мурманский вестник. 2008. 4 июля.

¹³ Федеральный закон от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» (ред. от 07.03.2018) // СЗ РФ. 2004. № 35. Ст. 3607.

¹⁴ Постановление администрации муниципального образования Надымский район от 21 июля 2016 г. № 447 «О Совете представителей коренных малочисленных

Республики Саха (Якутия) особо оговаривает, что вопросы, затрагивающие права и законные интересы коренных малочисленных народов Севера, рассматриваются и решаются органами местного самоуправления при обязательном участии представителей коренных малочисленных народов Севера и с учетом интересов этих народов.

В 2009 г. в Закон Республики Саха было внесено дополнение о возможности создания национальных административно-территориальных образований в составе Республики Саха (Якутия) на основе свободного волеизъявления коренных малочисленных народов Севера на территории их традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности. Национальные административно-территориальные образования могут создаваться на территории традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера и их этнических групп и в случаях, когда коренные малочисленные народы Севера не составляют большинства населения данной территории. Указанные образования создаются на основе добровольного волеизъявления всего населения данной административно-территориальной единицы.

Органы государственной власти субъектов РФ вправе наделять органы местного самоуправления дополнительными полномочиями по поддержке коренных малочисленных народов, проживающих на их территории¹⁵. Одним из таких полномочий является участие органов местного самоуправления в обсуждении проектов законов субъектов РФ о защите исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов, проживающих на его территории¹⁶.

В частности, субъекты РФ, на территории которых проживают коренные малочисленные народы, приняли законы, гарантирующие в местах компактного проживания коренных малочисленных народов применение

народов Севера в Ямало-Ненецком автономном округе при главе муниципального образования Надымский район // Рабочий Надыма. Спецвыпуск. 2016. 23 июля.

¹⁵ Закон Красноярского края от 1 декабря 2011 г. № 13-6668 «О наделении органа местного самоуправления Туруханского района Красноярского края отдельными государственными полномочиями по предоставлению мер государственной поддержки коренным малочисленным народам, проживающим в Туруханском районе Красноярского края» (ред. 19.04. 2018) // Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. 2011. № 68 (509) ; Постановление Правительства Тюменской области от 24 февраля 2009 г. № 41-П «Об утверждении порядка использования водных объектов в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера на территории Тюменской области в целях обеспечения защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни этих народов» // Тюменская область сегодня. 2009. 11 марта.

¹⁶ Решение городской Думы муниципального образования «город Лабитнанги» от 28 апреля 2006 г. № 102 «О защите исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов Севера в Ямало-Ненецком автономном округе» // Крайний Север. Спецвыпуск. 2016. 9 марта.

Литература

1. Гоголев П.В. Коренные малочисленные народы в конституционно-правовой политике России: патернализм, протекционизм, партнерство / П.В. Гоголев // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 7. С. 24–33.

наряду с государственными языками субъекта РФ языков этих народов. Органы местного самоуправления определяют перечень населенных пунктов, объектов хозяйственного и социально-культурного назначения, наименования которых обозначаются на языках коренных малочисленных народов Севера¹⁷.

Анализ федерального и регионального законодательства об особенностях местного самоуправления на территориях проживания коренных малочисленных народов позволяет сделать вывод, что их основой являются руководящие идеи протекционизма и партнерства. Оба понятия подразумевают отношения сильного и слабого. «Протекционизм — элемент деятельности, исходящий из оказания защиты или покровительства со стороны влиятельного лица, причем не исключается возможность выгоды и для этого лица. В связи с этим для протекционизма не чужда материальная либо экономическая составляющая»¹⁸. Патернализм предполагает обязательства государства заботиться о гражданах, оказавшихся под воздействием объективных исторических факторов в сложной социально-экономической ситуации и имеющих непреодолимые сложности самостоятельной социализации¹⁹.

Исследователи статуса коренных малочисленных народов отмечают, что анализ деятельности органов местного самоуправления поселений, где проживает коренное малочисленное население (тувинцы-тоджинцы), а также анализ уставов сельских поселений сумон Чазыларского и Сыстыг-Хемского Тоджинского кожууна Республики Тыва, где компактно проживают тувинцы-тоджинцы, показывают, что взаимодействие муниципалитетов с коренным малочисленным населением является формальным, а меры по защите исконной среды обитания коренных малочисленных народов недостаточными. Уставы ограничиваются лишь общими формулировками. Однако и эти закрепления уставов не реализуются в должной мере²⁰.

Полагаем необходимым совершенствование правовой регламентации порядка формирования представительных органов местного самоуправления с учетом национального фактора на территориях с компактным проживанием коренных малочисленных народов, что должно получить отражение в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления Российской Федерации» 2003 г.

¹⁷ Закон Сахалинской области от 16 октября 2007 № 91-30 «О языках коренных малочисленных народов Севера, проживающих на территории Сахалинской области» (ред. 16.11. 2010) // Губернские ведомости. 2007. № 190 ; Закон Кемеровской области от 8 июля 2015 г. № 73-ОЗ «О мерах по сохранению и развитию языков коренных малочисленных народов Кемеровской области» // Законодательный вестник Совета народных депутатов Кемеровской области. 2015. № 160. III часть.

¹⁸ Гоголев П.В. Коренные малочисленные народы в конституционно-правовой политике России: патернализм, протекционизм, партнерство. С. 26.

¹⁹ См.: Там же. С. 27.

²⁰ Дубровский О.Н. Актуальные проблемы коренного малочисленного народа, тувинцев-тоджинцев, в Республике Тыва // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 4. С. 8.

2. Дмитриева В.Т. Геоэкологический опыт выделения территорий традиционного природопользования в России / В.Т. Дмитриева, А.Т. Напрасников // Вестник Московского городского педагогического университета. Серия: Естественные науки. 2013. № 1. С. 59–61.
3. Дубровский О.Н. Актуальные проблемы коренного малочисленного народа, тувинцев-тоджинцев, в Республике Тыва / О.Н. Дубровский // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 4. С. 6–10.
4. Киреева Е.Ю. Трансформация конституционных основ местного самоуправления в Российской Федерации / Е.Ю. Киреева, Л.А. Нудненко, И.И. Овчинников, Е.С. Шугрина // Конституция 1993 года: вызов России и образ будущего. Аналитические обзоры ИГСУ РАНХиГС / под общ. ред. И.Н. Барцица. 2018. № 12. С. 44–105.

ОПЫТ РАБОТЫ НЕГОСУДАРСТВЕННЫХ ЦЕНТРОВ БЕСПЛАТНОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ ПОМОЩИ БЕЛГОРОДСКОГО РЕГИОНАЛЬНОГО ОТДЕЛЕНИЯ ОБЩЕРОССИЙСКОЙ ОБЩЕСТВЕННОЙ ОРГАНИЗАЦИИ «АССОЦИАЦИЯ ЮРИСТОВ РОССИИ»

*Владимирова Оксана Владимировна,
проректор по правовым вопросам, доцент
Белгородского университета кооперации, экономики и права,
председатель Совета Белгородского регионального отделения
Общероссийской общественной организации
«Ассоциация юристов России»,
кандидат юридических наук, доцент
ekn1504@yandex.ru*

*Чернова Виталия Олеговна,
начальник юридического отдела, аспирант
Белгородского университета кооперации, экономики и права,
исполнительный директор — руководитель аппарата
Белгородского регионального отделения
Общероссийской общественной организации
«Ассоциация юристов России»
v.o.chernova@mail.ru*

В исследовании рассмотрены предпосылки создания в Белгородской области центров бесплатной юридической помощи, а также опыт работы созданных центров и тенденции их развития.

Ключевые слова: бесплатная юридическая помощь, субъекты бесплатной юридической помощи, государственная и негосударственная системы бесплатной юридической помощи, негосударственные центры бесплатной юридической помощи.

Experience of Operation of Private Free Legal Aid Centres of the Belgorod Regional Branch of the All-Russian Non-Governmental Organisation Association of Lawyers of Russia

*Vladimirova Oksana V.
Vice-Rector for Legal Issues
Associate Professor of the Belgorod University of Cooperation, Economics and Law
Chairperson of the Council of the Belgorod Regional Branch of the All-Russian
Non-Governmental Organisation Association of Lawyers of Russia
Candidate of Legal Sciences, Associate Professor*

*Chernova Vitalia O.
Head of the Legal Division
Postgraduate Student of the Belgorod University of Cooperation, Economics and Law
Chief Operating Officer – Head of the Administrative Office
of the Belgorod Regional Branch of the All-Russian
Non-Governmental Organisation Association of Lawyers of Russia*

The study examined both prerequisites for creating free legal assistance centers in the Belgorod Region and the working experience of the established centers and their development trends.

Keywords: *free legal assistance, subjects of free legal assistance, state and non-state system of free legal assistance, non-state centers of free legal assistance.*

Высокие темпы развития современных общественных отношений приводят к увеличивающейся потребности поддержания справедливого социального баланса. В правовом государстве стабильность обеспечивают юридические механизмы регулирования взаимоотношений членов общества. При таких условиях все большую актуальность приобретают вопросы реализации права на бесплатную квалифицированную юридическую помощь¹.

Вместе с тем анализ правоприменительной практики выявляет ряд направлений по этой теме, которые требуют дальнейшего детального исследования. В их числе развитие системы бесплатной юридической помощи, деятельность субъектов, реализующих право граждан на бесплатную юридическую помощь, в частности негосударственных центров бесплатной юридической помощи.

Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 324-ФЗ) закрепил, что оказание бесплатной юридической помощи осуществляется:

1) физическими и юридическими лицами, являющимися участниками государственной системы бесплатной юридической помощи в соответствии с Федеральным законом № 324-ФЗ;

2) физическими и юридическими лицами, являющимися участниками негосударственной системы бесплатной юридической помощи в соответствии с Федеральным законом № 324-ФЗ;

3) иными лицами, имеющими право на оказание бесплатной юридической помощи в соответствии с федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации и муниципальными правовыми актами².

Участниками негосударственной системы бесплатной юридической помощи являются юридические клиники (студенческие консультативные бюро, студенческие юридические бюро и др.) и негосударственные центры бесплатной юридической помощи.

Впервые в Белгородской области негосударственные центры бесплатной юридической помощи были созданы Белгородским региональным отделением Общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России» в 2017 г. в рамках проекта «Развитие негосударственной системы бесплатной юридической помощи в Белгородской области». Было

создано пять центров в пяти муниципальных образованиях региона. В 2018 г. в рамках проекта «Поколения в праве» (Правовое просвещение молодежи и обеспечение доступности бесплатной юридической помощи для пенсионеров города Белгорода) создан еще один центр бесплатной правовой помощи. Все центры включены в реестр Министерства юстиции Российской Федерации.

Основной целью деятельности центров является содействие развитию институтов гражданского общества, реализация права на получение бесплатной юридической помощи, а также правовое просвещение и информирование населения.

Создание центров было обусловлено тем, что в Белгородской области участниками государственной системы бесплатной юридической помощи, помимо органов государственной власти и подведомственных им учреждений, являются адвокаты, однако их численность недостаточна. Также в оказании бесплатной юридической помощи участвуют органы местного самоуправления, нотариусы, которые, рассматривая поступившие обращения граждан в рамках своей компетенции, дают ответы и разъяснения. Негосударственная система бесплатной юридической помощи в регионе на тот момент была представлена только Юридической клиникой БУКЭП и Правовым информационно-консультативным центром НИУ «БелГУ», в которых студенты-юристы под контролем профессорско-преподавательского состава оказывают юридическую помощь только в определенных законом видах, а также деятельностью вузов и общественных организаций по вопросам правового просвещения и повышения правовой грамотности населения.

Созданию центров предшествовала работа по изучению проблем оказания бесплатной юридической помощи на территории Белгородской области, в том числе был проведен социальный опрос населения. Важной задачей, стоявшей перед исследователями, было выяснение потребности граждан в получении бесплатной юридической помощи. Эта информация необходима для оценки целесообразности осуществления различного рода деятельности, направленной на повышение доступности бесплатной юридической помощи, поскольку низкий уровень потребности граждан в правовой помощи может свидетельствовать об отсутствии необходимости работы в указанной области.

30% опрошенных отметили, что несколько раз сталкивались с правовыми проблемами, которые однозначно требовали юридических знаний, советов и помощи юриста, 19% один раз сталкивались с такой ситуацией, 17% ответили, что непростые ситуации были, но они самостоятельно не могут точно определить, нужны ли были какие-то юридические действия, у 24% опрошенных не возникало таких ситуаций и 10% затруднились ответить. Это означает, что большая часть населения нуждается как в юридических услугах, так и в консультировании по поводу разрешения той или иной ситуации, а также необходимости вмешательства в нее юриста.

Выбор способа реализации своих прав во многом отражается на качестве и степени получения положительного результата. При возникновении какой-либо

¹ См.: Ботнев В.К. Квалифицированная юридическая помощь как конституционно-правовая гарантия защиты прав и свобод человека и гражданина : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2013. 369 с. ; Бугаренко А.И. Теория, правовые аспекты и практика оказания гражданам бесплатной юридической помощи адвокатами : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. 251 с. ; Кашковский В.С. Юридическая помощь как правовая категория и социально-правовое явление: вопросы теории и практики : дис. ... канд. юрид. наук. Тамбов, 2009. 200 с. ; Таланов Д.В. Правовая помощь как объект общетеоретического анализа : дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2011. 218 с. и др.

² Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ (ред. от 28.11.2015) «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

правовой проблемы в основном респонденты обращаются к юристам из числа родственников, друзей, соседей, знакомых на бесплатной основе (23%), используют Интернет — 21% респондентов, за советом к родственникам, друзьям, соседям, знакомым, не являющимся юристами, обращаются 13% опрошенных, к профессиональным юристам и адвокатам в рамках программ бесплатной юридической помощи населению обращались 12% и 8% граждан соответственно, к профессиональным юристам на платной основе — 10%, в государственные и муниципальные органы — 6%, в средства массовой информации — 3%, в общественные, благотворительные организации — 1%, в профсоюзы — 1%, другие источники — 2%. Данное положение объясняется «бесплатным фактором» получения правовой информации.

Больше половины (49%) опрошенных считают, что юридическая помощь является необходимой при условии доступности бесплатной юридической помощи. 43% считают, что юридическая помощь в целом необходима. 8% респондентов уверены, что бесплатное не бывает хорошим, в связи с этим не нуждаются в такой юридической помощи.

Таким образом, результаты опроса показали существование острой необходимости в улучшении условий доступности бесплатной юридической помощи и как способах создания таких условий — в дополнительных субъектах, оказывающих бесплатную юридическую помощь, в предоставлении возможности более широким категориям граждан, особенно пенсионерам, получать бесплатную юридическую помощь, которая зачастую является для них единственной возможностью защитить свои права и законные интересы.

В связи с этим следует согласиться с теми авторами, которые считают необходимым гармонично развивать как государственную, так и негосударственную системы бесплатной юридической помощи. Так, по мнению С.А. Савченко и И.В. Тордия, «построение системы бесплатной юридической помощи исключительно на государственной основе представляется малоэффективным, поскольку решение проблемы правовой защиты населения возможно в комплексном варианте, с привлечением всех заинтересованных общественных институтов»³. Их позицию поддерживает М.А. Соколова, которая отмечает: «Необходимо продолжать развивать негосударственную систему бесплатной юридической помощи, закрепленную в статье 22 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в РФ»»⁴.

Объективная оценка реальной ситуации привела к выводам о необходимости создания на территории Белгородской области негосударственных центров бесплатной юридической помощи.

В сложных социально-экономических условиях, которые переживает наша страна, бесплатная юридическая помощь приобретает особую актуальность. Оказывая квалифицированную юридическую помощь на безвозмездных началах, государство сможет еще на один шаг приблизиться к становлению своего правового формата.

Деятельность негосударственных центров бесплатной юридической помощи направлена на предоставление гражданам бесплатной правовой помощи в предусмотренных законом видах: правовое консультирование в устной и письменной форме; составление заявлений, жалоб, ходатайств и других документов правового характера. Отдельным, значимым направлением работы созданных центров является правовое информирование и правовое просвещение, проведение мероприятий просветительского характера.

Последний созданный Белгородским региональным отделением Ассоциации юристов России центр имеет отличительную особенность. В его работе наряду с профессиональными юристами принимали участие кандидаты в члены Ассоциации юристов России — молодые выпускники, а также обучающиеся вузов по юридическим специальностям. Данный симбиоз позволяет молодым и будущим специалистам получать необходимый опыт во всех областях права, а также предоставляет возможность применения теоретических знаний и общения в условиях реальных правовых ситуаций.

В свою очередь, в работе центров была сделана попытка разрешить еще одну проблему развития негосударственной системы бесплатной юридической помощи, которая активно обсуждается в научных и практических кругах, — проблему качества оказания такой помощи. Так, Е.В. Рябцева отмечает: «Особенно актуально этот вопрос стоит при оказании безвозмездной юридической помощи. Не следует полагать, что поскольку такая помощь оказывается добровольно и без материального возмещения, то не нужны гарантии ее высокого уровня. Правовой стандарт должен быть един для всех видов помощи: платной, бесплатной, в том числе безвозмездной»⁵. В целях соблюдения высоких стандартов оказания бесплатной юридической помощи Белгородское региональное отделение Ассоциации юристов России допустило к работе в созданных центрах только профессиональных консультантов — лиц, обученных по специально разработанной дополнительной профессиональной программе — программе повышения квалификации «Бесплатная юридическая помощь в Российской Федерации. Вводный курс». В настоящее время в Белгородской области для работы в негосударственных центрах бесплатной юридической помощи обучен 41 консультант. На наш взгляд, надлежащее качество предоставляемой бесплатной юридической помощи должно стать приоритетной задачей для государства. Ведь от того, насколько качественную помощь получит заинтересованное в ней лицо, напрямую зависит успех в решении его проблемы и в целом — удовлетворение потребностей граждан в квалифицированной юридической помощи. Что, в свою очередь, будет способствовать формированию в нашей стране гражданского общества, одним из признаков которого является высокая правовая культура населения.

Результатами работы центров в 2018 г. являются: оказание более 735 юридических консультаций при личном приеме, 617 — в виде правового консультирования в устной форме, 14 — в виде правового консультирования в письменной форме, подготовка около 100 документов правового характера, более 150 консультаций по телефону.

³ Савченко С.А., Тордия И.В. Государственно-правовой аспект оказания бесплатной юридической помощи гражданам Российской Федерации // Евразийский юридический журнал. 2016. № 7 (98). С. 300–304.

⁴ Соколова М.А. Дефекты юридических документов: монография. М.: ИД «Юриспруденция», 2016. 160 с.

⁵ Рябцева Е.В. Право на доступ к правосудию через призму оказания бесплатной юридической помощи // Российский судья. 2015. № 2. С. 6–8.

Таким образом, фактические результаты работы центров более чем в три раза превысили планируемые с учетом имеющихся ресурсов.

При работе центров выявлены значительные проблемы в информировании граждан, а также во взаимодействии участников системы бесплатной юридической помощи между собой. Опыт показал острую необходимость поисков дополнительных доступных путей информирования населения о возможностях получения бесплатной юридической помощи. Например, высокую эффективность информирования населения о праве на получение бесплатной юридической помощи показали радиоэфир и публикации в местных печатных изданиях. Деятельность центров на протяжении шести месяцев анонсировалась посредством радио и местных газет, что повысило число обратившихся граждан в этот период в три раза. Обращавшиеся за помощью отмечали, что такие способы являются для них наиболее доступными и вызывающими доверие. И конечно, такие способы требуют дополнительных затрат для субъектов, оказывающих помощь. Нельзя упускать из виду тот факт, что финансирование деятельности негосударственных центров является зачастую непосильным для некоммерческих организаций, которые являются учредителями центров. В таких условиях вопросы субсидирования негосударственной системы бесплатной юридической помощи занимают значительное

место в успешности реализации проектов по оказанию бесплатной помощи.

Но самым важным, на наш взгляд, остро назревшим приоритетным направлением и необходимой ступенью развития системы бесплатной юридической помощи являются унификация и координация программ бесплатной юридической помощи. Речь идет о разрозненности в рассматриваемой сфере деятельности, существует множество несоординированных программ, проектов и отдельных направлений работы по оказанию бесплатной юридической помощи, которые управляются разными органами власти, реализуются различными субъектами и не имеют общих правовых и практических стандартов, а также зачастую плохо взаимодействуют или даже не имеют представления друг о друге.

В рамках одного субъекта Российской Федерации необходимы четкое прямое взаимодействие между субъектами оказания бесплатной юридической помощи и налаживание эффективной системы перенаправления. Координация и контроль качества бесплатных юридических услуг должны получить нормативную регламентацию.

Поскольку основная задача всех участников — это помощь людям, наша общая деятельность совместно с законодательной и исполнительной властью субъекта должна быть нацелена на создание гражданам условий для максимально эффективной реализации конституционного права.

Литература

1. Ботнев В.К. Квалифицированная юридическая помощь как конституционно-правовая гарантия защиты прав и свобод человека и гражданина : дис. ... д-ра юрид. наук / В.К. Ботнев. М., 2013. 369 с.
2. Бугаренко А.И. Теория, правовые аспекты и практика оказания гражданам бесплатной юридической помощи адвокатами : дис. ... канд. юрид. наук / А.И. Бугаренко. М., 2010. 251 с.
3. Остапенко (Плетень) А.С. Принципы оказания бесплатной юридической помощи / А.С. Остапенко (Плетень) // Актуальные проблемы российского права. 2013. № 7. С. 797–805.
4. Полякова Н.В. Критерии качества юридических услуг, предоставляемых гражданам / Н.В. Полякова, В.В. Поляков, Ю.О. Баранова // Известия Байкальского государственного университета. 2017. № 4. С. 468–477.
5. Рябцева Е.В. Право на доступ к правосудию через призму оказания бесплатной юридической помощи / Е.В. Рябцева // Российский судья. 2015. № 2. С. 6–8.
6. Савченко С.А. Государственно-правовой аспект оказания бесплатной юридической помощи гражданам Российской Федерации / С.А. Савченко, И.В. Тордия // Евразийский юридический журнал. 2016. № 7 (98). С. 300–304.
7. Соколова М.А. Дефекты юридических документов : монография / М.А. Соколова. М. : Юриспруденция, 2016. 160 с.
8. Таланов Д.В. Правовая помощь как объект общетеоретического анализа : дис. ... канд. юрид. наук / Д.В. Таланов. Н. Новгород, 2011. 218 с.

Редакционная политика Объединенной редакции «Издательская группа «Юрист»» запрещает:

1. Самоплагиат. В случае, если элементы научной статьи ранее были опубликованы, в том числе и в журналах Издательской группы «Юрист», автор обязан сослаться на ранее опубликованную работу. Дословное копирование собственных работ и их перефразирование не допускается, они могут быть использованы только в качестве основы для новых выводов.

2. Дословное копирование более 10 процентов работы другого лица без указания его авторства, ссылки на источник и использования кавычек.

3. Некорректное перефразирование произведения другого лица, при котором было изменено более одного предложения в рамках одного параграфа или раздела текста, либо предложения были расположены в ином порядке без соответствующей ссылки на источник. Существенное некорректное перефразирование (более 10 процентов оригинальной работы) без ссылки на источник приравнивается к дословному копированию.

4. Использование составных частей произведения другого лица без указания авторства, например, абзаца, рисунка или таблицы без указания ссылки на источник или использования кавычек.

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ЗАЩИТЫ ПРАВ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ В СТРАНАХ ЕАЭС

*Ланг Петр Петрович,
доцент кафедры гражданского и арбитражного процесса
Самарского государственного экономического университета,
кандидат юридических наук
petr.lang@mail.ru*

*Ширванова Маргарита Рашидовна,
специалист отдела юридического сопровождения
общества с ограниченной ответственностью «Русфинанс Банк»
margo_0895@mail.ru*

Настоящая статья посвящена актуальной теме, а именно изучению опыта организации прокурорского надзора в гражданском процессе по защите прав и законных интересов несовершеннолетних в странах Евразийского экономического союза. Рассматриваются различные формы и методы такой защиты, роль и место прокуратуры как надзорного государственного органа, обосновываются рекомендации.

Ключевые слова: несовершеннолетние, защита прав и законных интересов, Евразийский экономический союз, органы прокуратуры.

Some Aspects of Protection of the Rights of Minors in the EAEU Member States

*Lang Petr P.
Associate Professor of the Department of Civil and Arbitration Procedure
of the Samara State University of Economics
Candidate of Legal Sciences*

*Shirvanova Margarita R.
Specialist of the Legal Support Division
at Limited Liability Company Rusfinance Bank*

This article is devoted to an actual topic, namely the study of the experience of the organization of prosecutorial supervision in the civil process to protect the rights and legitimate interests of minors in the countries of the Eurasian economic Union. Various forms and methods of such protection, the role and place of the Prosecutor's office as a Supervisory state body are considered, recommendations are substantiated.

Keywords: minors, protection of the rights and legitimate interests, Eurasian Economic Union, bodies of prosecutor's office.

Во всех демократических, правовых и экономически развитых странах мира защита законных прав и свобод граждан является одной из приоритетных государственных задач. Российская Федерация также, согласно ст. 2 Конституции, провозгласила, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью, а признание, соблюдение и защита его прав и свобод как человека и гражданина — главной обязанностью государства. Другими словами, в отечественном правовом порядке посредством конституционно-нормативного закрепления определена аксиологическая составляющая правового регулирования общественных отношений, при этом человек, его права и свободы поставлены на первый план в иерархии ценностей¹. Однако общество в целом представляет собой достаточно сложный

механизм, состоящий из различных категорий или групп граждан, что вносит свою специфику в вопросы их правовой защиты. Одной из таких категорий являются несовершеннолетние лица, которые в силу своего возраста, физической или умственной незрелости нуждаются в особо надежной правовой защите со стороны государства и его уполномоченных органов.

Проблема защиты прав и законных интересов несовершеннолетних, всегда существовавшая в той или иной мере в России, не решена и до настоящего времени. На современном этапе развития российского общества данная проблема усугубляется недостаточной эффективностью проводимых в стране социально-экономических реформ и, как следствие, снижением уровня жизни; ростом детской преступности, подросткового алкоголизма, наркомании и токсикомании, семейного неблагополучия, жестокого обращения с детьми и всех форм насилия в отношении детей; существенным увеличением числа судебных дел о лишении родительских прав и ростом уровня социального сиротства.

¹ См. подробно: Ланг П.П. Ценностное измерение правового регулирования // Вопросы экономики и права. 2018. № 7. С. 20–24; Ланг П.П. Аксиологические начала права // Российская юстиция. 2018. № 8. С. 2–4; Ланг П.П. Иерархия ценностей в отечественном правовом порядке // Правовое регулирование деятельности хозяйствующего субъекта: материалы 17-й Междунар. науч.-практ. конф. «Проблемы развития предприятий: теория и практика», 20–21 декабря 2018 г. / редкол.: С.П. Бортников (отв.

ред.) и др. Самара: Изд-во Самар. гос. экон. ун-та, 2018. С. 143–149.

В этих обстоятельствах вопросы защиты прав и законных интересов несовершеннолетних приобретают особую актуальность и значимость, а в его реализации особая роль наряду с другими государственными уполномоченными органами отводится прокуратуре Российской Федерации. Не случайно, выступая на коллегии Генеральной прокуратуры РФ 15 февраля 2018 г., Президент России В.В. Путин, ставя задачи перед работниками надзорного органа, сказал: «Как и раньше, на особом контроле должна находиться задача по защите прав несовершеннолетних. Сейчас важно усилить надзор за работой учреждений системы профилактики в субъектах Федерации»².

На основании сказанного идет постоянное обновление действующего российского законодательства по данному вопросу, а органами прокуратуры осуществляется поиск наиболее эффективных путей и механизмов по его реализации. В свете этого представляет определенный интерес опыт зарубежных стран, в том числе стран Евразийского экономического союза, по созданию своей национальной системы защиты прав несовершеннолетних граждан.

Евразийский экономический союз (ЕАЭС) является международной организацией региональной экономической интеграции, обладающей международной правосубъектностью, учрежденный Договором о ЕАЭС от 29 мая 2014 г. ЕАЭС был создан в целях всесторонней модернизации, кооперации и повышения конкурентоспособности национальных экономик и создания условий для стабильного развития в интересах повышения жизненного уровня населения государств — его членов: Российской Федерацией, Республики Казахстан и Республики Беларусь. Позднее к нему присоединились Республика Кыргызстан и Республика Армения³.

Хотя реформирование законодательной базы и совершенствование правовых институтов в каждой стране шло и идет с учетом своих особенностей, государственных и национальных интересов, однако в некоторых аспектах положения законодательно-нормативных актов являются аналогичными — сказалось длительное пребывание указанных стран в составе единого государства — СССР и, как следствие, использование единого советского законодательства как правовой базы для создания своей национальной. Касается это и вопросов участия органов прокуратуры в сфере защиты прав и законных интересов несовершеннолетних, которым во всех странах ЕАЭС отведено особое место.

О таком особом внимании государства к вопросам защиты прав ребенка говорит и то, что во всех странах ЕАЭС, наряду с основными законами, такими как Конституция, гражданский кодекс, гражданский процессуальный кодекс и др., этому аспекту посвящен и ряд отдельных законодательных актов, например: Закон Республики Армения от 31 мая 1996 г. № ЗР-59 «О правах ребенка»; Закон Республики Беларусь от 19 ноября 1993 г. № 2570 «О правах ребенка»; Закон Республики Казахстан от 8 августа 2002 г.

№ 345-ІІ «О правах ребенка в Республике Казахстан»; Закон Республики Таджикистан от 18 марта 2015 г. № 1196 «О защите прав ребенка»; Кодекс Кыргызской Республики от 10 июля 2012 г. № 100 «О детях».

Общими нормами национальных законодательств стран ЕАЭС, регламентирующих вопросы защиты прав детей, являются следующие:

— такая защита признается особо важной сферой государственных интересов и обеспечивается всеми институтами государственной власти;

— полная дееспособность граждан наступает при достижении ими восемнадцатилетнего возраста, а лица моложе его признаются несовершеннолетними;

— защита прав осуществляется различными способами, в том числе посредством обращения в суд;

— одним из государственных институтов, на который возложена обязанность по осуществлению защиты несовершеннолетних, являются органы прокуратуры, с учетом надзорного и правозащитного опыта последних;

— предусматриваются две формы участия органов прокуратуры в судопроизводстве по защите прав несовершеннолетних: обращение прокурора в суд с заявлением или иском и вступление прокурора в процесс, начатый по инициативе других лиц (ст. 81 ГПК Республики Беларусь; ч. 2 ст. 54 ГПК Республики Казахстан; ч. 1 ст. 48 ГПК Кыргызской Республики; ст. 36 и ст. 47 ГПК Республики Таджикистан; ст. 35 ГПК Республики Армения)⁴;

— прокурор обращается с заявлением или иском в суд только по защите прав лиц, в том числе и несовершеннолетних, которые в силу здоровья, возраста, недееспособности, физических, психических и других причин не могут самостоятельно осуществлять свою защиту (ст. 45 и ст. 54 ГПК Республики Казахстан; ч. 2 ст. 48 ГПК Кыргызской Республики; ч. 1 ст. 47 ГПК Республики Таджикистан), за исключением ГПК Республики Беларусь, где в соответствии со ст. 81 прокурор наделен более широкими полномочиями и правами.

В настоящее время действующими национальными законодательно-правовыми документами, регламентирующими деятельность органов прокуратуры, наряду с другими являются: Закон Республики Армения от 29 марта 2007 г. № ЗР-126 «О прокуратуре»; Закон Республики Беларусь от 29 января 1993 г. № 2139-ХІІ «О прокуратуре Республики Беларусь»; Закон Республики Казахстан от 30 июня 2017 г. № 81-VI «О прокуратуре»; Закон Кыргызской Республики от 17 июля 2009 г. № 224 «О прокуратуре Кыргызской Республики»; Конституционный Закон Республики Таджикистан от 25 июля 2005 г. № 107 «Об органах прокуратуры Республики Таджикистан».

Основным отличием законодательных основ участия прокурора в гражданском процессе по защите прав несовершеннолетних в Республике Беларусь

² Выступление Президента Российской Федерации В.В. Путина на коллегии Генеральной прокуратуры РФ 15 февраля 2018 г. Официальный сайт Генеральной прокуратуры РФ. URL: <http://genproc.gov.ru/> (дата обращения: 27.03.2019).

³ Официальный сайт ЕАЭС. URL: <http://www.eaeunion.org/#about> (дата обращения: 10.04.2019).

⁴ Гражданский процессуальный кодекс Кыргызской Республики от 25 января 2017 г. № 14 (с изм. и доп. от 25.07.2017 г.) // Республиканская газета «Эркин-Тоо». 2017. № 12–13 (2737–2738); Гражданский процессуальный кодекс Республики Таджикистан от 5 января 2008 г. (с изм. и доп. по состоянию на 02.01.2018 г.) // Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан. 2008. № 1. Ч. 1. Ст. 6, 7; Гражданский процессуальный кодекс Республики Армения от 27 февраля 2018 г. № ЗР-110 // Ведомости Республики Армения. 2018. № 33 (963). Ст. 1207.

и Республике Казахстан, в отличие от других стран ЕАЭС, в том числе и России, является наделение их правом осуществления прокурорского надзора в гражданском судопроизводстве.

Так, нормой, закрепленной в ч. 1 ст. 54 ГПК Республики Казахстан, предусмотрено, что Генеральный прокурор Республики Казахстан как непосредственно, так и через подчиненных ему прокуроров от имени государства осуществляет высший надзор за законностью судебных актов по гражданским делам, вступившим в законную силу. При этом в Казахстане в порядке надзора прокурор имеет широкие права по опротестованию незаконных судебных решений, определений и постановлений в апелляционном и кассационном порядках:

— согласно ст. 401 ГПК Республики Казахстан правом апелляционного обжалования, принесения апелляционных ходатайств на судебные решения, не вступившие в законную силу, наделен не только прокурор, непосредственно участвовавший в судебных разбирательствах, но и Генеральный прокурор Республики Казахстан и его заместители, прокуроры областей и приравненные к ним прокуроры и их заместители, прокуроры районов и приравненные к ним прокуроры и их заместители в пределах своей компетенции;

— в соответствии с п. 2 и 3 ст. 435 ГПК Республики Казахстан правом на принесение протеста на вступившие в законную силу судебные акты в суде кассационной инстанции имеет не только Генеральный прокурор, но и прокурор, подавший ходатайство в качестве стороны по делу⁵.

В Республике Беларусь основные права органов прокуратуры содержатся в следующих законодательных актах:

— ст. 125 Конституции закреплено положение о том, что на Генерального прокурора Республики Беларусь и подчиненных ему прокуроров возлагается обязанность по надзору за точным и единообразным исполнением законов, декретов, указов и иных нормативных актов министерствами и другими подведомственными Совету министров органами, местными представительными и исполнительными органами, предприятиями, организациями и учреждениями, общественными объединениями, должностными лицами и гражданами⁶;

— ст. 23 ГПК предусматривается осуществление надзора со стороны Генерального прокурора

Республики Беларусь и подчиненных ему прокуроров за законностью и обоснованностью судебных постановлений по гражданским делам, а также за соблюдением законодательства при их исполнении, при этом прокурор обязан на всех стадиях гражданского судопроизводства своевременно принимать предусмотренные законом меры к устранению любых нарушений закона, от кого бы эти нарушения ни исходили;

— ст. 399 ГПК прокурор наделен правом кассационного обжалования (опротестования) не вступившего в законную силу решения суда, даже если лично он в судебном разбирательстве не участвовал. Помощники же прокуроров, прокуроры управлений и отделов могут приносить протесты на судебные решения только по тем делам, в рассмотрении которых они непосредственно участвовали;

— ст. 437 ГПК прокурор наделен правом истребования гражданского дела из соответствующего суда для проверки в порядке надзора, а протест в порядке надзора должен быть принесен им на вступившее в законную силу судебное постановление только при наличии установленных данной статьей поводов и оснований⁷.

Статьей 83 ГПК Республики Беларусь предусмотрено обязательное участие прокурора в разбирательстве гражданского дела в случаях, когда дело возбуждено по заявлению прокурора, а также когда необходимость участия прокурора в данном деле признана судом. К такой категории дел относятся и гражданские дела по защите законных прав и интересов несовершеннолетних.

Проведенный анализ законодательной базы государств — членов Евразийского экономического союза показал, что наиболее широким кругом полномочий по защите прав несовершеннолетних наделены органы прокуратуры Республики Беларусь и Республики Казахстан, где и до настоящего времени они выполняют функции надзорного органа в различных сферах правоотношений, в том числе и в сфере гражданского оборота. Эти права позволяют прокурорам в указанных странах достаточно эффективно осуществлять свою деятельность и своевременно реагировать на любые нарушения прав детей. Считаем, что данные положительные моменты должны быть учтены при разработке и совершенствовании российского законодательства в вопросах участия прокурора не только в гражданском судопроизводстве по делам несовершеннолетних, но и в других правовых аспектах этой проблемы.

⁵ Гражданский процессуальный кодекс Республики Казахстан от 31 октября 2015 г. № 377-V ЗРК // Ведомости Парламента РК. 2015. № 20-VI. Ст. 114.

⁶ Конституция Республики Беларусь 1994 г. (с изм. и доп., принятыми на респ. референдумах 24.11.1996 и 17.10.2004) // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 1999. № 1, 1/0.

⁷ Гражданский процессуальный кодекс Республики Беларусь от 11 января 1999 г. № 238-З // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 1999. № 18–19, 2/13.

Литература

1. Ланг П.П. Аксиологические начала права / П.П. Ланг // Российская юстиция. 2018. № 8. С. 2–4.
2. Ланг П.П. Иерархия ценностей в отечественном правопорядке / П.П. Ланг // Проблемы развития предприятий: теория и практика. 2018. № 4. С. 143–148.
3. Ланг П.П. Ценностное измерение правового регулирования / П.П. Ланг // Вопросы экономики и права. 2018. № 7. С. 20–24.

ПРАВОВЫЕ ФОРМЫ УЧАСТИЯ ИНСТИТУТОВ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В ОБЕСПЕЧЕНИИ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

*Федотова Юлия Григорьевна,
эксперт центра экспертных исследований факультета
национальной безопасности Российской академии народного хозяйства
и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС),
кандидат юридических наук
julia.fedotowa@yandex.ru*

Статья посвящена правовым формам участия институтов гражданского общества в обеспечении национальной безопасности Российской Федерации. Автор раскрывает взаимодействие, содействие, сотрудничество в качестве правовых форм участия граждан и организаций в текущей деятельности уполномоченных органов, общественный контроль — в качестве последующего вида участия, приводит критерии их разграничения.

Ключевые слова: национальная безопасность, участие, правовая форма, взаимодействие, содействие, сотрудничество, общественный контроль.

Legal Forms of Involvement of Civil Society Institutions in the Assurance of the National Security of the Russian Federation

*Fedotova Yulia G.
Expert of the Center for Expert Studies of the Faculty
of National Security of the Russian Presidential Academy of National Economy
and Public Administration (RANEPА)
Candidate of Legal Sciences*

The article is devoted the legal forms of participation of civil society institutions in ensuring the national security of the Russian Federation. The author reveals interaction, assistance, cooperation as legal forms of participation of citizens and organizations in the current activity of authorized bodies, public control – as a subsequent type of participation, gives criteria for their differentiation.

Keywords: national security, participation, legal form, interaction, assistance, cooperation, public control.

В современной геополитической обстановке, связанной с использованием протестного потенциала населения, участие институтов гражданского общества в обеспечении национальной безопасности становится более чем востребованным. Военное время особенно остро показывает необходимость объединения всевозможных ресурсов государства, общества и личности. Способность общества противостоять военным угрозам и опасностям, тем более качественно изменяющимся, следует развивать в условиях мирного времени и непосредственной угрозы агрессии. Гибридные войны подчеркивают необходимость не только защищать общество от воздействия иностранных агентов и нежелательных организаций, но и развивать легитимные и легальные формы народовластия, способствующие укреплению обороноспособности страны и безопасности государства, что явилось особенно актуальным в условиях планирования провокационных акций в период избирательных кампаний, что было отмечено В.В. Путиным на заседаниях коллегии ФСБ России 26 марта 2015 г.¹ и 26 февраля 2016 г.²

Необходимость расширения правовых форм участия гражданского общества в обеспечении национальной безопасности актуальна в современных условиях. Ученые единодушны в мнении о необходимости повышения активности общества в осуществлении общественного контроля, в частности, в избирательном процессе³, противодействии коррупции⁴, развитию форм электронной демократии⁵, повышении активности взаимодействия населения и органов публичной власти на уровне муниципального образования⁶.

¹ Выступление Владимира Путина на заседании коллегии ФСБ 26 марта 2015 г. URL: http://www.discred.ru/news/s_rossiej_takie_shtuchki_ne_prokhodjat_vystuplenie_vladimira_putina_na_zasedanii_kolleгии_fsb/2015-03-26-11308

² Путин: «Недрузи за бугром уже готовятся к выборам в Госдуму России». URL: <http://izvestia.ru/news/605128>

³ Богословская Т.А. Граждане нашего времени: адвокаты и «сторожевые псы» эпохи // Гражданское общество в России и за рубежом. 2014. № 3. С. 44–47.

⁴ Гиляров Е.М., Шабуня В.В. Общественный контроль как механизм противодействия коррупции в органах государственной власти // Гражданское общество в России и за рубежом. 2014. № 3. С. 34–37; Мукиенко И.Н., Юскова Л.Б. Противодействие коррупции как функция гражданского общества // Гражданское общество в России и за рубежом. 2014. № 3. С. 29–34.

⁵ Нестеров А.В. Обсуждаем стандарт (концепцию) открытости «открытого правительства» // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 8. С. 3–7; Сергеева А.А. Об отдельных проблемах реализации общественных инициатив граждан // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 8. С. 71–74.

⁶ Как приблизить муниципальную власть к людям. Интервью с Б.П. Елисеевым // Юрист. 2014. № 23. С. 4–8; Костюков А.Н. Концепция «единой фабрики» в органи-

Граждане и общественные объединения принимают участие в реализации государственной политики в области обеспечения безопасности (ч. 4 ст. 4 Федерального закона от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности»). Закрепляя в качестве одного из основных принципов обеспечения безопасности взаимодействие федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, других государственных органов с общественными объединениями, международными организациями и гражданами (ст. 2), закон не определяет взаимодействие как правовую форму участия граждан в обеспечении национальной безопасности, при этом и другие формы не раскрываются. Статьей 19 Федерального закона от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности» урегулирован правовой статус внештатных сотрудников, лиц, содействующих на гласной и негласной (конфиденциальной) основе. Соответствующие положения установлены в ст. 6 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности». Тем самым закон определяет в качестве правовых форм сотрудничество и содействие, их гласные и негласные виды. Такие формы участия находят применение в ходе текущей деятельности уполномоченных органов.

Патриотическое воспитание представляет собой целенаправленную и систематическую деятельность органов государственной власти, институтов гражданского общества и семьи по формированию у граждан чувства верности своему Отечеству, высокого патриотического сознания, готовности к выполнению гражданского долга и конституционных обязанностей по защите интересов Родины. На общенациональном уровне определены основные мероприятия, реализуемые в рамках соответствующей программы⁷. Так, в субъектах Российской Федерации созданы центры военно-патриотического воспитания и подготовки граждан (молодежи) к военной службе, организована работа оборонно-спортивных лагерей и др. Среди образовательных организаций, реализующих программы общего образования, наиболее эффективно реализуется подготовка к военной службе в кадетских школах (кадетских школах-интернатах) и казачьих кадетских корпусах. Таким образом, деятельность по патриотическому воспитанию может осуществляться в формах как в составе военной организации государства, так и вне ее, что соответствует назначению, целям и задачам данного института.

Организации, в том числе общественные объединения, участвуют в обеспечении национальной безопасности в добровольном или обязательном порядке. На императивных началах закреплено участие федеральных учреждений медико-социальной экспертизы, иных организаций в форме содействия (ч. 7 ст. 4, ч. 2 ст. 9 Федерального закона от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе»). Нормативно определено взаимодействие как форма участия лечебно-профилактических учреждений⁸, цели деятельности

зации местного самоуправления в России // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 8. С. 75–79.

⁷ О государственной программе «Патриотическое воспитание граждан Российской Федерации на 2016–2020 год»: постановление Правительства РФ от 30 декабря 2015 г. № 1493 // СЗ РФ. 2016. № 2, ч. I. Ст. 368.

⁸ Об утверждении Положения о подготовке граждан Российской Федерации к военной службе: постановление Правительства РФ от 31 декабря 1999 г. № 1441 // СЗ РФ.

которых совпадают с публичными интересами по сохранению здоровья граждан. Обязательная подготовка граждан к военной службе предполагает подготовку в период освоения образовательной программы среднего общего или профессионального образования и в учебных пунктах образовательных организаций. Такие организации участвуют в обеспечении национальной безопасности в правовой форме сотрудничества. Сотрудничество осуществляется и федеральными государственными образовательными учреждениями высшего профессионального образования при обучении граждан по программе военной подготовки в учебных военных центрах. Аналогичные задачи призваны осуществлять и факультеты военного обучения, военные кафедры⁹.

Подготовка граждан по военно-учетным специальностям солдат, матросов, сержантов и старшин проводится в общественных объединениях и профессиональных образовательных организациях. Общественные объединения могут создавать образовательные организации, в которых такая подготовка является составной частью образовательной программы среднего профессионального образования¹⁰, что можно определить в качестве взаимодействия. Подготовка по направлению военного комиссариата осуществляется образовательными учреждениями в форме взаимодействия¹¹.

Взаимодействие как правовая форма участия военно-патриотических объединений в обеспечении национальной безопасности прямо закреплено Постановлением Правительства РФ от 24 июля 2000 г. № 551 «О военно-патриотических молодежных и детских объединениях». Признавая их безусловную значимость, можно отметить недостаточность поддержки других государственно и общественно значимых направлений деятельности общественных объединений. Наиболее прогрессивным является привлечение граждан к защите Государственной границы РФ. Что касается иных видов безопасности, например экологической, деятельность

2000. № 2. Ст. 225; Об организации медицинского обеспечения подготовки граждан Российской Федерации к военной службе: приказ Министра обороны РФ № 240, Минздрава России № 168 от 23 мая 2001 г. // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2001. № 31.

⁹ Об обучении граждан Российской Федерации по программе военной подготовки в федеральных государственных образовательных учреждениях высшего профессионального образования: постановление Правительства РФ от 6 марта 2008 г. № 152: по сост. на 21 апреля 2018 г. // СЗ РФ. 2008. № 11, ч. 1. Ст. 1025; Об учебных военных центрах, факультетах военного обучения и военных кафедрах при федеральных государственных образовательных учреждениях высшего профессионального образования: распоряжение Правительства РФ от 6 марта 2008 г. № 275-р // СЗ РФ. 2008. № 10, ч. 2. Ст. 973.

¹⁰ Об утверждении Положения о подготовке граждан Российской Федерации к военной службе: постановление Правительства РФ от 31 декабря 1999 г. № 1441: по сост. на 29 декабря 2016 г. // СЗ РФ. 2000. № 2. Ст. 225.

¹¹ Об утверждении Инструкции о подготовке граждан Российской Федерации по военно-учетным специальностям солдат, матросов, сержантов и старшин в общественных объединениях и образовательных учреждениях начального профессионального и среднего профессионального образования: приказ Министра обороны РФ от 3 мая 2001 г. № 202: по сост. на 31 июля 2009 г. // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2001. № 32.

общественных объединений не является достаточной или не соответствует потребностям национальной безопасности. При этом задача противодействия проявлениям политического и религиозного экстремизма в молодежной среде должна решаться не только молодежными объединениями.

В связи с этим целесообразно законодательно предусмотреть возможность создания и государственной поддержки общественных объединений, деятельность которых будет направлена на укрепление стабильности конституционного строя, обеспечение обороны и безопасности, что положительным образом отразится на легитимации публичной власти в России. В военно-патриотическом воспитании граждан могут принимать участие общественные и религиозные объединения, деятельность которых разрешена на территории Российской Федерации¹². Правовые формы участия могут варьироваться. Представляется назревшей необходимостью законодательного регулирования правового статуса общественных объединений патриотической как разновидности политической, а также социальной направленности, тем более что практика подобных организаций имеется (существовавшие до 2013 г. общественное движение «Наши» и до 2015 г. клуб «Ночные волки» (некоммерческая организация «Русские мотоциклисты»), общероссийское общественное движение «Народный фронт “За Россию”», всероссийская общественная организация ветеранов «Боевое братство», иные ветеранские организации, военно-патриотические клубы и т.д.). Деятельность таких объединений должна быть ориентирована на привлечение граждан безотносительно принадлежности к военной организации государства или иных критериев. Потребность в их широком распространении очевидна. Деятельность многих объединений ветеранов (пенсионеров) правоохранительных органов направлена на организацию мероприятий, не связанных напрямую и исключительно с интересами ее членов, и призвана способствовать широкому патриотическому воспитанию¹³, поддержанию общественного порядка¹⁴, что подчеркивает не только важные социальные функции, но и востребованность в распространении их деятельности.

Участие граждан в обеспечении национальной безопасности, регулируемое диспозитивно, недостаточно применяется и имеет многочисленные проблемы. Тем не менее в Военной доктрине Российской Федерации поставлена задача объединения усилий государства, общества и личности по защите Российской Федерации. Данная задача предполагает расширение и повышение эффективности участия граждан в обеспечении национальной безопасности диспозитивно, без включения в военную организацию государства, что может стать прочной основой для обеспечения широкого участия гражданского общества в обеспечении национальной безопасности в военное время, в период военного или чрезвычайного положения на прочной патриотической основе.

¹² Об утверждении Положения о подготовке граждан Российской Федерации к военной службе : постановление Правительства РФ от 31 декабря 1999 г. № 1441 // СЗ РФ. 2000. № 2. Ст. 225.

¹³ Дмитриченков В. Люди «золотого фонда» // Пограничник. 2015. № 5 (1345). С. 38–39.

¹⁴ Жарик А. Навеки в памяти народной // Пограничник. 2015. № 4 (1344). С. 9–11.

Граждане, участвующие в обеспечении национальной безопасности без включения в состав военной организации государства, могут содействовать и сотрудничать в ходе текущей деятельности уполномоченных органов, а также взаимодействовать с ними. Граждане могут участвовать в обеспечении национальной безопасности без непосредственного взаимодействия с органами государственной власти и иными государственными органами в правовой форме общественного контроля. Таким образом, правовые формы участия могут быть разграничены по степени вовлеченности в текущую деятельность государственного органа или военной организации на содействие, сотрудничество и взаимодействие, а также общественный контроль как вид последующего участия. Правовые формы участия определяются соответствующей целью гражданина, объемом выполняемых задач, степенью его самостоятельности и периодом участия.

При взаимодействии субъект участия является фактически самостоятельным в осуществляемой деятельности и имеет собственную заинтересованность в решении задач, причем не одной, локальной, разовой, а целого комплекса. Содействие и сотрудничество объединяет более узкая деятельность, их цель состоит в решении частных вопросов конкретной задачи в направлении деятельности уполномоченного органа. Сотрудничество предполагает большее количество задач и делящиеся отношения при их решении. Содействие направлено на решение локальной задачи, определяющей временной промежуток ее решения, и может выражаться в предоставлении информации, что носит разовый характер. Граждане в процессе такого участия не приобретают специальный правовой статус, обусловленный включением в личный или расширенный состав органа или организации в составе военной организации государства, осуществляют свою деятельность в качестве представителей гражданского общества, определяемую своими законными интересами или учредительными документами. Участниками взаимодействия могут выступать субъекты общественного контроля, что предполагает их самостоятельную заинтересованность в деятельности уполномоченного субъекта. Субъекты общественного контроля могут косвенно участвовать в обеспечении национальной безопасности в случае совпадения публичных и частных интересов при осуществлении общественного экологического контроля, способного стать средством противодействия экотерроризму, и др.

Общественный контроль представляет собой последующее участие граждан в обеспечении национальной безопасности. Законодательство не ограничивает сферу общественного контроля деятельностью государственных органов, допуская его осуществление в сферах, представляющих как общественный, так и государственный интерес, что позволяет применить возможности общественного контроля в текущей деятельности уполномоченных органов, направленной на обеспечение обороны и безопасности, что в целом способствует объединению усилий государства, общества и личности по защите Российской Федерации.

Широкое прямое и косвенное участие гражданского общества в обеспечении национальной безопасности в современных геополитических условиях способно стать действенным средством обеспечения военной безопасности государства невоенными методами, что позволит реагировать на применение противником

«мягкой силы» путем противодействия подобными, но легитимными и легальными методами. Участие в обеспечении национальной безопасности граждан, не входящих в состав военной организации государства, а также некоммерческих организаций является менее нормативно определенным, нежели обязательное участие коммерческих организаций, образовательных учреждений. Характер современных угроз безопасности государства, в особенности военных, их слияние с угрозами иных видов безопасности (государственной, общественной, информационной и т.д.) показывает необходимость расширения и законодательного регулирования различных форм участия граждан в обеспечении обороны и безопасности.

Применение различных правовых форм участия граждан в обеспечении национальной безопасности показало свою необходимость и безусловную востребованность как в условиях мирного времени, так и в

военное время. Законодательство о гражданской обороне, мобилизации и мобилизационной подготовке является одним из итогов работы по осмыслению опыта Великой Отечественной войны, показавшей значимость разных форм участия в обеспечении национальной безопасности. В то же время необходимо развитие и применение новых его форм, и их правовое регулирование должно касаться как государственного управления в этой сфере, так и правового статуса граждан.

Выработанные теоретические положения и предлагаемая научная классификация могут быть применены при разработке модельного закона «Об участии институтов гражданского общества в обеспечении национальной безопасности» Межпарламентской ассамблеи ОДКБ в 2016–2020 гг. и иных правовых актов, предметом регулирования которых являются отдельные правовые формы участия граждан в обеспечении национальной безопасности.

Литература

1. Богословская Т.А. Граждане нашего времени: адвокаты и «сторожевые псы» эпохи / Т.А. Богословская // Гражданское общество в России и за рубежом. 2014. № 3. С. 44–47.
2. Гиляров Е.М. Общественный контроль как механизм противодействия коррупции в органах государственной власти / Е.М. Гиляров, В.В. Шабуня // Гражданское общество в России и за рубежом. 2014. № 3. С. 34–37.
3. Дмитриченко В. Люди «золотого фонда» / В. Дмитриченко // Пограничник. 2015. № 5 (1345). С. 38–39.
4. Жарик А. Навеки в памяти народной / А. Жарик // Пограничник. 2015. № 4 (1344). С. 9–11.
5. Как приблизить муниципальную власть к людям. Интервью с Б.П. Елисеевым // Юрист. 2014. № 23. С. 4–8.
6. Костюков А.Н. Концепция «единой фабрики» в организации местного самоуправления в России / А.Н. Костюков // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 8. С. 75–79.
7. Мукиенко И.Н. Противодействие коррупции как функция гражданского общества / И.Н. Мукиенко, Л.Б. Юскова // Гражданское общество в России и за рубежом. 2014. № 3. С. 29–34.
8. Нестеров А.В. Обсуждаем стандарт (концепцию) открытости «открытого правительства» / А.В. Нестеров // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 8. С. 3–7.
9. Сергеева А.А. Об отдельных проблемах реализации общественных инициатив граждан / А.А. Сергеева // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 8. С. 71–74.

Уважаемые авторы!

Вы можете самостоятельно в режиме реального времени получать информацию о статусе статей, направленных для опубликования в ИГ «Юрист». Для этого необходимо отправить с вашего электронного адреса письмо на autor-rq@lawinfo.ru, в теме письма должна быть указана только фамилия, без имени, отчества и др. Обращаем ваше внимание, что адрес для запроса статуса статей отличается от контактного электронного адреса редакции.

Каждый автор может узнать статус только своих статей, направив запрос со своего электронного адреса.

В случае возникновения проблем с получением информации просим обращаться в редакцию по телефону: (495) 953-91-08 или по e-mail: avtor@lawinfo.ru

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ФОРМА ЗАЩИТЫ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА

*Астафичев Павел Александрович,
профессор кафедры конституционного и международного права
Санкт-Петербургского университета
Министерства внутренних дел Российской Федерации,
доктор юридических наук, профессор
pavel-astafichev@rambler.ru*

Статья посвящена исследованию сущности и особенностей административной формы защиты прав человека. Сравнивая эту форму с механизмами судебной защиты и самозащиты прав, автор систематизирует их сравнительные достоинства и недостатки. Обосновывается вывод, что Правительство РФ, федеральные министерства, агентства и службы, а также исполнительная власть субъектов РФ и муниципальных образований осуществляют непосредственное публичное управление, в процессе которого имеются существенные угрозы нарушений прав человека. Административные жалобы и контрольные мероприятия «внутри» структуры исполнительных органов позволяют устранить значительное число деликтов без необходимости судебного разбирательства. Основная правозащитная функция в демократическом обществе возлагается на суды, чему способствуют гарантии независимости судей и процессуальные аспекты организации их деятельности.

Ключевые слова: защита прав человека, жалобы граждан, контроль, надзор, полиция, войска национальной гвардии.

The Administrative Form of Protection of Human and Civil Rights and Freedoms

*Astafichev Pavel A.
Professor of the Department of Constitutional and International Law
of the Saint Petersburg University of the Ministry of the Interior of Russia
Doctor of Law, Professor*

The article is devoted to the study of the nature and characteristics of the administrative form of the protection of human rights. Comparing this form with the mechanisms of judicial protection and self-defense of rights, the author systematizes their comparative advantages and disadvantages. The conclusion is substantiated that the Government of the Russian Federation, federal ministries, agencies and services, as well as the executive power of the subjects of the Russian Federation and municipal formations, exercise direct public administration, during which there are significant threats of human rights violations. Administrative complaints and control measures «inside» the structure of the executive bodies allow for the elimination of a significant number of delicts without the need for legal proceedings. The main human rights function in a democratic society is vested in the courts, which is assisted by guarantees of the independence of judges and the procedural aspects of the organization of their activities.

Keywords: protection of human rights, citizens' complaints, control, supervision, police, national guard troops.

В соответствии со ст. 2 Конституции РФ человек, его права и свободы являются высшей ценностью, причем реализация прав и свобод человека и гражданина составляет основную обязанность государства и его органов. В связи с этим ст. 45 Конституции РФ разграничивает государственную и самостоятельную формы защиты прав человека¹, причем судебная защита как особый вид государственной защиты регулируется ст. 46 Конституции РФ. Из этого следует, что государственная форма защиты прав человека предполагает судебный и некие «иные» виды, содержание которых

в Конституции РФ не раскрывается. В самом общем виде такую внесудебную государственную форму защиты прав человека можно было бы назвать «административной», хотя, строго говоря, данная деятельность охватывает сферы более широкие, чем только административно-правовую область правового регулирования и реализации права (парламентский контроль через уполномоченных по правам человека, прокурорский надзор и т.д.). В связи с этим полагаем, что «административная форма защиты прав и свобод человека и гражданина» означает лишь деятельность органов исполнительной власти общей и специальной компетенции по реализации нормативных положений ст. 2 Конституции РФ. Другие внесудебные государственные формы реализации правового статуса личности указанным термином не охватываются.

Значение административной формы защиты прав человека, на наш взгляд, не следует преувеличивать и не стоит преуменьшать². В системе государственных

¹ Н.С. Бондарь в связи с этим справедливо подчеркивает, что «содержание этой статьи свидетельствует о том, что, с одной стороны, государство призвано установить конкретные механизмы обеспечения защиты прав и свобод граждан; с другой стороны, перечень форм самозащиты прав и свобод носит открытый характер и не является исчерпывающим». Чтобы разрешить эту дилемму, следует руководствоваться критериями «соразмерности» и «необходимости», полагающими в основу правоупотребления в качестве общего принципа «недопустимость злоупотреблений со стороны управомоченного лица». См.: Бондарь Н.С. Власть и свобода на весах конституционного правосудия: защита прав человека Конституционным Судом Российской Федерации. М.: Юстицинформ, 2005. С. 523–524.

² См.: Стариков Ю.Н. Создание эффективной правовой защиты прав и свобод человека и гражданина как основная цель модернизации российского административного права // Вестник Дальневосточного юридического института МВД России. 2013. № 1 (24). С. 3–22; Купреев С.С.

органов, конечно, основная правозащитная функция возлагается на суды, чему способствуют и гарантии независимости судей, и процессуальные аспекты организации их деятельности. Такими гарантиями органы исполнительной власти общей и специальной компетенции не связаны. Но их несомненное достоинство — функциональная множественность и оперативность реагирования на факты правонарушений. Правительство РФ, федеральные министерства, агентства и службы, а также исполнительная власть субъектов РФ и муниципальных образований осуществляют непосредственное публичное управление, в процессе которого имеются существенные угрозы нарушений прав человека. Административные жалобы и контрольные мероприятия «внутри» структуры исполнительных органов позволяют устранить значительное число деликтов без необходимости судебного разбирательства.

Кроме того, в механизме функционирования исполнительной власти имеется важный досудебный правоохранительный инструментарий в виде, например, полномочий полиции и войск национальной гвардии. Права требования действий, проверки документов, вызова граждан и должностных лиц, запроса информации, беспрепятственного посещения, патрулирования, внесения представлений, пресечения противоправных деяний, устранения угроз безопасности, задержания, доставления, конвоирования, обеспечения сохранности объектов, изъятия вещей и документов и т.д. — в совокупности и системном единстве позволяют государству *достаточно оперативно использовать меры административного принуждения в правозащитных целях*³. Соответствующие действия или бездействие могут быть обжалованы в суде, т.е. находятся под нормативным воздействием института *последующего судебного контроля* по смыслу ст. 46 Конституции РФ⁴. Однако самостоятельность и, при определенных обстоятельствах, эффективность данной формы государственной правозащитной деятельности, на наш взгляд, более чем очевидна. Например, защитить гражданина от непосредственной угрозы противоправного насилия полиция способна гораздо лучше, чем последующее судебное разбирательство.

Административная форма защиты прав человека отличается от судебной с точки зрения субъектного состава в правоотношении (в первом случае права защищают органы исполнительной, во втором — судебной власти), а также в процессуальном смысле (административные органы, в отличие от судов, не связаны положениями ГПК, УПК, АПК, КАС). Однако можно ли считать, что административная и судебная формы правозащитной деятельности опираются на

принципиально различную методологию? Или административная форма представляет собой лишь некую «упрощенную форму» судебного разбирательства?

Полагаем, что ответ на поставленный вопрос зависит от способов административной правозащитной деятельности. Если административная защита прав человека осуществляется в форме производства по рассмотрению обращений граждан — цели и процедура являются методологически «квазисудебными». Специфика административной формы состоит лишь в некотором «упрощении» процедуры в целях придания ей свойства оперативности. Административный орган при рассмотрении обращений граждан, как и судьи, обязан быть объективным, беспристрастным, справедливым, выслушивать все стороны конфликта, гарантировать равноправие и состязательность спорящих лиц и т.п. С другой стороны, деятельность органов исполнительной власти имеет ряд других форм (контроль, надзор, совещания, заседания, отчеты и др.), которые могут выполнять правозащитные функции в качестве основных (контроль, надзор) или дополнительных (совещания, заседания, отчеты). Причем это возможно лишь при отсутствии связи с конкретным делом заявителя.

Высказанный тезис имеет важное значение не только в теоретическом, но и в практическом смысле. Исследования показывают, что современные российские судьи в той же степени чужды культуре российского чиновничества, как и чиновники — судебной правоохранительной культуре. Судье, например, довольно «сложно» провести собрание, потому что он в повседневной жизни «привык» проверять личность прибывших в заседание, исследовать доказательства, удовлетворять ходатайства или отказывать в их удовлетворении, удаляться в совещательную комнату, оглашать решения, что совершенно излишне в деятельности коллегиальных органов представительной или исполнительной власти, а также организации обычных собраний. Чиновники в свою очередь не могут «понять», зачем при рассмотрении жалобы гражданина нужно уведомлять противоположную сторону, гарантировать ей процессуальные права, протоколировать ход исследования доказательств, заслушивать мнения спорящих сторон и т.д. При этом типичный административный функционер без особых затруднений подготовит проект повестки дня, доклад и содоклады, вопросы к докладчику, пояснительную записку и сам проект решения коллегиального органа перед его очередным заседанием.

Названные формы государственной деятельности, на наш взгляд, чрезмерно обособились друг от друга, что приводит к искажению юридических целей и средств защиты прав и свобод человека и гражданина. Конституция РФ и закон, по их общему смыслу, требуют, чтобы административные органы сочетали «имманентно административные» и «квазисудебные» методы функционирования в зависимости от видов служебной деятельности и складывающихся в связи с этим юридических обстоятельств. Во всяком случае, при рассмотрении жалоб, заявлений и предложений граждан органы исполнительной власти должны действовать «практически как суды» с той лишь разницей, что процедура может быть несколько упрощена на основе дозволенных норм административно-процессуального законодательства⁵.

Административное право и защита прав и свобод человека и гражданина в современный период // Административное право и процесс. 2011. № 9. С. 16–18.

³ См.: Телегин А.С. Административное принуждение в государственно-правовом механизме защиты прав граждан // Российское законодательство и проблемы его совершенствования. Пермь : Изд-во Перм. ун-та, 2005. С. 19–22 ; Иванов В.А. Гарантии прав личности в сфере административного принуждения // Советское государство и право. 1972. № 8. С. 55–62.

⁴ См.: Россинский С.Б. Проблемы конкуренции предварительного и последующего судебного контроля за производством следственных действий в жилище // Lex Russica. 2009. № 6. С. 1449–1468.

⁵ Подробнее см.: Астафичев П.А. Административная юстиция в механизме судебной защиты конституцион-

Данная позиция не является единственной. В научной литературе, в частности, высказано мнение о том, что административные органы в правозащитном механизме несут обязанность «содействия и оказания помощи» в реализации прав и свобод человека и гражданина⁶. Выражаясь образно, можно сказать, что эта точка зрения рассматривает исполнительную власть не как своеобразного «судью» при рассмотрении обращений граждан, но в качестве некоего народного «адвоката», оказывающего юридическую помощь бесплатно. Подобная конструкция весьма позитивно оценивается общественным мнением и методологически питает такие инициативы, как «юридические клиники», «бесплатная юридическая помощь» и т.д.

Уязвимость этого подхода, на наш взгляд, состоит в презумпции добросовестности заявителя⁷. Сам по себе факт обращения гражданина с жалобой, заявлением или предложением в орган исполнительной власти еще не доказывает его «правоты». Вполне вероятно, что «прав» в этой ситуации кто-то другой, чьи права и законные интересы действительно нуждаются в правовой защите. Но исполнительная власть уже в некоторой степени связана обязательством оказания помощи и содействия стороне, которая первой обратилась к ней за помощью или вообще обратилась в ее адрес. Учитывая то, что аппарат исполнительной власти содержится за счет средств налогоплательщиков, подобная форма правозащитной деятельности выглядит довольно сомнительной, так как это влечет за собой риски нарушения конституционных принципов состязательности и равноправия спорящих сторон, объективности и беспристрастности юрисдикционного органа, если таковой не имеет статуса суда.

Современное российское общество имеет ряд характерных черт, которые не были столь явно присущи ему в течение прошлого времени. В их числе — прагматизм, стремление «преуспеть» и «добиться» целей с максимальной эффективностью. Россиянина сегодня довольно сложно увлечь идеологическими установлениями или обещаниями благоприятной долгосрочной перспективы устройства государства и публичной власти. Эффективность требуется «здесь и сейчас». С этой точки зрения административная форма защиты прав человека, казалось бы, должна всесторонне приветствоваться.

Однако если речь идет о защите прав человека «первого поколения» (терминология К. Васака), т.е. личных, гражданских и политических прав, в «прагматичном» обществе лучше это делать через суды благодаря помощи квалифицированных адвокатов (услуги которых в большинстве случаев не бесплатны). Публичная администрация может «принудить», но редко способна

ных прав и свобод человека и гражданина // Административное судопроизводство в Российской Федерации: развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. Вып. 7. Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2013. С. 370–379.

⁶ См., например: Глуценко П.П. Социально-правовая защита конституционных прав и свобод граждан (теория и практика) / под ред. В.П. Сальникова. СПб. : Санкт-Петербургская академия МВД России, 1997. С. 36.

⁷ См.: Крусс В.И. Конституционная презумпция добросовестности и проблемы ее отраслевой «конкретизации» // Юридическая техника. Ежегодник. Первые Бабаевские чтения: «Правовые презумпции, теория, практика, техника». № 4. Нижний Новгород, 2010. С. 276.

«рассудить», тем более — выяснить объем фактических прав, доказать их наличие и добиться восстановления нарушенных прав. Публичная администрация никогда не будет тщательно заботиться о правах и законных интересах *индивидуального* заявителя. Она может лишь имитировать такую опеку, руководствуясь *публичными* целями⁸. Исполнительная власть не имеет для этого достаточных ресурсов и не заинтересована, в отличие от частнопрактикующих адвокатов, денежными стимулами (коррупционные модели поведения чиновников мы в расчет не принимаем вследствие их противоправности и аморальности).

Что касается реализации прав человека второго поколения (социально-экономические права), здесь ключевое значение имеет перераспределение поступивших в казну налогов и сборов в пользу нуждающихся лиц через бюджетную систему. Если право на перераспределение средств гарантировано нормами закона, защита нарушенных прав может быть эффективно осуществлена и административным, и судебным способами. Зачастую административная форма даже предпочтительна, так как она предполагает обращение правообладателя непосредственно к исполнителю (который, в свою очередь, может быть попросту не осведомленным о факте нарушения субъективного права). Сложнее выглядит ситуация в случаях, когда перераспределение средств налогоплательщиков в пользу нуждающихся лиц происходит вне законодательных гарантий в силу административной дискреции. В данном случае эффективность защиты нарушенных прав не способны гарантировать ни судебные, ни административные инстанции.

Граждане нуждаются в современных и хорошо оснащенных университетах, школах, больницах, автомобильных дорогах, общественном транспорте, жилищно-коммунальных услугах и т.д. Эти потребности юридически выражены в социально-экономических правах. Например, жителям новостройки, не оснащенной требуемой публичной инфраструктурой, равно как и жителям исторических районов, здания которых устарели или обветшали, требуется социально-экономическая поддержка за счет бюджетных средств (строительство детских садов, школ, поликлиник, больниц в новых микрорайонах, ремонт фасадов и других важных компонентов зданий и инфраструктуры в исторической части городов).

Реализация данных прав осуществляется гражданами, как привило, путем подачи индивидуальных и коллективных жалоб в административные органы. Нередко это сопровождается острыми репортажами в СМИ, публичными демаршами, официальными демонстрациями, митингами, шествиями или пикетированием. Но подобные формы «защиты» социально-экономических прав, по существу, ни к чему не обязывают органы публичной власти. Между гражданами и властью не возникают публичные правоотношения, которые характеризовались бы взаимными правами и обязанностями, поставленными во взаимную корреспонденцию. Критерий отбора на основе принципа «кто больше шумит» рано или поздно перестает

⁸ См.: Варламова Н.В. Механизм обеспечения и защиты прав человека первого и второго поколений: сравнительный анализ // Методологические проблемы сравнительного правоведения. Жидковские чтения. М. : РУДН, 2009. С. 138–157.

эффективно действовать, если к нему прибегают слишком активно (включая противоборствующие парламентские партии, общественные объединения и т.д.). Подобная методология положена в основу политической деятельности, но не всегда пригодна в правозащитных целях.

Полагаем в числе прочего, что это — важное направление деятельности парламентских уполномоченных по правам человека общей и специальной компетенции. Складывается впечатление, что парламентские уполномоченные в современной России еще не вполне «осознали» свое место в правовой системе и правозащитном механизме. Некоторые из них предпочитают «комсомольско-партийную» методологию, заимствованную из университетских конспектов советских времен: они проводят совещания, заслушивают отстающих, определяют приоритеты и подводят итоги. Другая часть публичных правозащитников заимствует методологию частной правозащитной деятельности вплоть до позиции диссидентов. Есть и третий деструктивный подход — дублирование функций прокуратуры, полиции и других правоохранительных

органов. В действительности, на наш взгляд, требуется принципиально другой подход: парламентские уполномоченные должны сосредоточиться на защите прав граждан с использованием контрольных механизмов народного представительства, имеющих в качестве конечного результата законодательные (для местного самоуправления — нормативные) решения, включая перераспределение средств налогоплательщиков в пользу нуждающихся лиц через бюджетную систему. Уполномоченные по правам человека — это своеобразные «приводные ремни» парламентаризма и народного представительства, но не самостоятельные структуры власти со своими собственными функциями и задачами правозащитного характера. Защиту прав человека «внутри» системы исполнительной власти должна осуществлять сама исполнительная власть, насколько она к этому способна. Вмешательство в государственную и муниципальную администрацию «извне» допускается со стороны судов и народного представительства в строго нормированных законом случаях на основе конституционного принципа разделения властей.

Литература

1. Бондарь Н.С. Власть и свобода на весах конституционного правосудия: защита прав человека Конституционным Судом Российской Федерации / Н.С. Бондарь. М. : Юстицинформ, 2005. 592 с.
2. Варламова Н.В. Механизм обеспечения и защиты прав человека первого и второго поколений: сравнительный анализ / Н.В. Варламова // Методологические проблемы сравнительного правоведения : материалы Всероссийской научной конференции (г. Москва, 27 марта 2009 г.) : сб. науч. ст. Жидковские чтения. М. : РУДН, 2009. 246 с.
3. Глушенко П.П. Социально-правовая защита конституционных прав и свобод граждан (теория и практика) : монография / П.П. Глушенко ; под ред. В.П. Сальникова. СПб. : Изд-во Михайлова, 1997. 374 с.
4. Иванов В.А. Гарантии прав личности в сфере административного принуждения / В.А. Иванов // Советское государство и право. 1972. № 8. С. 55–62.
5. Крусс В.И. Конституционная презумпция добросовестности и проблемы ее отраслевой «конкретизации» / В.И. Крусс // Юридическая техника. 2010. № 4. С. 276–289.
6. Купреев С.С. Административное право и защита прав и свобод человека и гражданина в современный период / С.С. Купреев // Административное право и процесс. 2011. № 9. С. 16–19.
7. Россинский С.Б. Проблемы конкуренции предварительного и последующего судебного контроля за производством следственных действий в жилище / С.Б. Россинский // Lex Russica. 2009. Т. 68. № 6. С. 1449–1468.
8. Стариков Ю.Н. Создание эффективной правовой защиты прав и свобод человека и гражданина как основная цель модернизации российского административного права / Ю.Н. Стариков // Вестник Дальневосточного юридического института МВД России. 2013. № 1 (24). С. 3–22.
9. Телегин А.С. Административное принуждение в государственно-правовом механизме защиты прав граждан / А.С. Телегин // Российское законодательство и проблемы его совершенствования : тез. докладов научной конференции юридического факультета Пермского госуниверситета (г. Пермь, ПГУ, 13–14 апреля 2005 г.) / отв. ред. Н.И. Гонцов. Пермь : Изд-во Перм. ун-та, 2005. 101 с.

В соответствии с Распоряжением Минобрнауки России от 28 декабря 2018 г. № 90-р федеральный научно-практический и информационный журнал «Гражданское общество в России и за рубежом» включен в Перечень рецензируемых научных изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученых степеней кандидата и доктора наук по научным специальностям и соответствующим им отраслям науки:

12.00.01 — Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве (юридические науки);

12.00.02 — Конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право (юридические науки).

ИДЕОЛОГИЧЕСКИЕ КОНЦЕПТЫ И ПРАВОВЫЕ ОРИЕНТИРЫ

*Кузнецова Наталья Николаевна,
аспирант Международного юридического института
tashaanastasia@yandex.ru*

*Чердаков Олег Иванович,
проректор по научной и инновационной работе
Международного юридического института,
доктор юридических наук, профессор
olegmui@mail.ru*

В статье говорится о современных идеологических концепциях, которые отрицают классические философские установки, определяющие социальное развитие общества в условиях технологической «цифровой революции».

Ключевые слова: идеология, классическая идеология, постиндустриальное общество, постматериалистические доктрины, эпоха цифровизации, социокультурная реальность технологизированного информационного общества, виртуальные идеологии, роль права в регулировании виртуального пространства.

Ideological Concepts and Legal Milestones

*Kuznetsova Natalya N.
Postgraduate Student of the International Law Institute*

*Cherdakov Oleg I.
Vice-Rector for Research and Innovations of the International Law Institute
Doctor of Law, Professor*

The article deals with modern ideological concepts that deny the classical philosophical attitudes that determine the social development of society in the conditions of technological "digital revolution".

Keywords: ideology, classical ideology, post-industrial society, post-materialistic doctrines, the era of digitalization, the socio-cultural reality of the technologized information society, virtual ideologies, the role of law in the regulation of virtual space.

В научной среде не прекращается полемика о функциональных аспектах права и идеологии. Традиционный подход к праву как регулятору общественных отношений или нормативной системе, находящейся вне идеологии и решающей сугубо регулятивные задачи, не соответствует сложившемуся положению. Современная социальная жизнь отчасти трансформировалась из реального мира в виртуальный, где существуют иные ценности и происходят процессы, не поддающиеся традиционному правовому регулированию.

Вместе с этим изменилось значение классической идеологии. В нынешних реалиях «идеология» превратилась в инструмент выражения концепций политической направленности¹. «В этой связи идеологическое противостояние и противоборство стало не просто очень опасно, но и недопустимо, поскольку таит в себе угрозу самоуничтожения человечества на планете Земля»². Данное высказывание И. Кондрашина соответствует действительности и отражает состояние идеологической войны, которая перешла из реального мира в виртуальное пространство. Ситуация настолько напряженная, что глава немецкого Федерального ведомства по охране Конституции Ганс-Георг Маасен в 2015 г. выступил с предложением разработать свод международных правил ведения кибервойны³.

Идеология — это связующий материал государственного строительства, консолидирующий общество. Разрушение устоявшейся идеологической парадигмы посредством деструктивного информационного контента влечет за собой дезорганизованность и дисфункциональность всех его важнейших сфер, поэтому потребность общества в идеологии поддерживается, стимулируется и регулируется всей системой общественных отношений, обучением, воспитанием, нормами нравственности, общественным мнением, религиозной сферой, искусством, авторитетом и силой государства.

Оставаясь востребованной, идеология способна фокусировать человеческие мысли на определенные действия. Кроме того, идеология может выступать в роли особой формы рефлексии жизни, помогающей человеку найти «устойчивые» точки ориентации для своей деятельности. Наконец, именно идеология вырабатывает совокупность целей и ценностей, к которым могут апеллировать индивиды⁴. Данная точка зрения по содержанию противоречит устоявшейся концепции идеологического многообразия российского общества, закрепленной в ст. 13 Конституции России, но это не значит, что приведенное высказывание диссонирует с реальной ролью идеологии в социуме.

В современном обществе идеологический фактор влияния в форме традиционных идеологий утрачивает свою эффективность. Об этом сказал Дэниел Белл еще в 1973 г. Он утверждал, что постиндустриальное общество заменит собой индустриальное, став новой доминирующей системой во всем мире, а постиндустриализм будет ориентирован на информацию и сферу услуг⁵.

¹ Хмылев В.А. Концепт идеологии — от просвещения к постмодерну // Вестник Томского государственного университета. 2007. № 299. С. 67.

² Кондрашин И. Трансуниверсализм. Всеобщая идеология Человечества в XXI веке. URL: <http://www.trinitas.ru/rus/doc/0016/001d/00162341.htm> (дата обращения: 12.10.2018).

³ Это не по правилам. URL: <http://politrussia.com/world/kiber-konventsii-712/> (дата обращения: 12.10.2018).

⁴ Хмылев В.А. Концепт идеологии — от просвещения к постмодерну. С. 70.

⁵ Белл Д. Грядущее постиндустриальное общество. М., 1999.

В работе «После либерализма»⁶ И. Валлерстайн определил несостоятельность классических идеологий из-за расслоения в уровне производства и потребления. Новые идейные течения, утверждающие постматериалистические ценности, основаны на индивидуальном самовыражении и потреблении высокого качества жизни. Отчасти они включают постматериалистические доктрины, базирующиеся на изысканиях «зеленых», ратующих за экологическую чистоту, и проповедников новых интернет-ценностей. И те и другие не приемлют традиционную философскую доктрину, а вторые заменяют реальные социальные связи виртуальными, провозглашая идеологию симулякр, имитацией из-за несоответствия ее концептов реальности.

Тезис о закате классических идеологий — есть заблуждение эпохи цифровизации. Рассуждения о том, что «старые идеи и традиции, которым следует человечество, не соответствуют текущим реалиям и будущим потребностям»⁷, повторяются в периоды острых социальных кризисов, технических и технологических революций. Это лишь подтверждает точку зрения Л.В. Солодовник о том, что «одним из вызовов современности для российского общества является — идейно-мировоззренческий вызов, который в качестве ответной реакции должен способствовать восстановлению духовно-нравственных оснований, выработанных историей, обретению собственной национальной идеи, которая лежит в основе идеологии и способна консолидировать активное и думающее большинство общества»⁸.

Известные современные философские доктрины основываются на подходах, которые в условиях изменения парадигмы общественного развития получили новое толкование. Так, материальной основой распространения идеологии постмодернизма стал качественный скачок в развитии технологий, переход от развитого индустриального общества к постиндустриальному и информационному обществу. При этом социокультурная реальность технологизированного информационного общества не может быть адекватно осмыслена без привлечения категорий постмодернистской философии, таких как «децентрация», «ризом», «симулякр», «гиперреальность» и др.

В.А. Емелин утверждал, что средствами постмодернистской философии можно выявить специфику информационных технологий по отношению к человеку, тем самым раскрыть понятие «постмодернизм»⁹.

Представитель голландской школы Пол Треанор предполагал, что в современном мире сложилась особая идеология — сетизма (Net-ism), суть которой сводится к агрессивному лоббированию Интернета. В этом автор прав. Интернет изначально позиционировался как виртуальное пространство, лишенное какой-либо идеологической платформы, однако по мере его популяризации стали появляться виртуальные идеологии, полярно определяющие его сущность. Левые виртуальные идеологии

провозглашали особое предназначение Интернета, свободного от вмешательства государства и правового регулирования. Правые виртуальные идеологии признавали Интернет технологическим достижением человечества и ратовали за включение его в общий политический процесс.

Большинство ныне пропагандируемых концепций реализуются посредством активного насаждения через социальные сети. Идеология сетизма — это не шаг в будущее, а, наоборот, шаг в прошлое. Можно согласиться с П. Треанором, что «сеть — это неизбежная монополия, это выбор прошлого. Его никак нельзя обосновать историческими аргументами о развитии технологии. Сети являются продолжением стародавних принципов, состоящих в том, что люди должны жить в сообществах, приклеенные друг к другу клеем самоотождествления и связанные друг с другом сетями взаимодействия, торговли, коммуникации и конкуренции. Эти структуры существовали в прошлом, а Интернет их лишь интенсифицировал. Сеть грозит приравнять свободный рынок к социальному стабилизатору — по его охвату, интенсивности и результатам. Отказ от использования Сети, выход из киберпространства станут тогда такими же нереалистичными, каким был бы бойкот денег в современной Америке»¹⁰.

Современная цифровая эпоха породила новые нетрадиционные идеологические концепции вроде идеологии виртуального пространства, которую ассоциируют с продолжением идеологии либерализма или гиперлиберализма, в которой право как регулятор общественных отношений выводится за скобку¹¹.

По мнению Л. Савина, на Западе развиваются два идеологических направления, которые по-своему трактуют киберпространство, его функции и методы эксплуатации, — это киберлиберализм и киберреализм. Обе идеологии формируют представление о киберпространстве как о свободной среде, но отличаются в трех основных положениях: а) в понимании агента-структуры и отношении к киберпространству; б) в анализе вероятности регулирования действий в киберпространстве; в) в понимании, является ли киберпространство бесконтрольной или простоневостребованной территорией. По существу, киберпространство рассматривается как территория анархии, где правовые регламенты в их традиционном понимании не действуют. При этом смысл киберанархии толкуется по-разному¹².

Можно констатировать, что в начале XXI в. сформировалась новая идеологическая парадигма, получившая название «коннективизм» (от английского connect — связывать, соединять). Один из его создателей Дэвид Т. Джонс положил в основу философии «коннективизма» три типа знания: а) качественное знание о свойствах, отношениях и других чертах объектов; б) количественное знание о числе, площади, массе, полученных методами распознавания или разделения объектов в рамках чувственного восприятия; в) соединительное знание образцов, систем, экологий, проистекающие из понимания взаимодействий этих объектов друг с другом. Автор подчеркивал, что теория коннективизма раскрывает технологию обучения в эпоху цифровых технологий. Она дает ответ

⁶ Валлерстайн И. После либерализма. М., 2003.

⁷ Там же.

⁸ Солодовник Л.В. Идеологическая безопасность российского общества в контексте трансформационных вызовов современности : автореф. дис. ... д-ра филос. наук. Ростов н/Д., 2012. С. 3.

⁹ Емелин В.А. Кризис постмодернизма и трансформация идентичности в инфообществе. URL: http://www.intelros.ru/readroom/credo_new/k1-2014/23766-krizis-postmodernizma-i-transformaciya-identichnosti-v-infoobshchestve.html (дата обращения: 12.04.2019).

¹⁰ Треанор П. Интернет как гиперлиберализм. URL: <http://old.russ.ru/journal/netcult/98-12-03/treanor.htm> (дата обращения: 09.01.2019).

¹¹ Там же.

¹² Савин Л. Кибергеополитика: вопросы идеологии. URL: <http://katehon.com/ru/article/kibergeopolitika-voprosy-ideologii> (дата обращения: 12.11.2018).

на вопрос о том, как изменится обучение при постоянном приросте знаний и новых цифровых технологий.

В научной литературе виртуальный мир получил название «виртуальная реальность», которая для профессионального сообщества философов остается неизведанной субстанцией. Одной из причин возникшей ситуации, по мнению Е.В. Грязновой, стало отсутствие в науке и философии устойчивого понятийного содержания термина «виртуальная реальность»¹³. Полагаем, что данное суждение отчасти соответствует истине. Парадигма идеологии виртуального пространства в философской среде не сложилась из-за того, что существующие философские школы не пришли к единому пониманию виртуального мира, а следовательно, к его осмыслению.

Часть исследователей относят виртуальную реальность к привычной (константной) реальности, в которой происходит обычный ряд событий, переживаемых человеком. Другие считают ее самостоятельной или автономной реальностью, существующей во временных рамках, позволяющих поддерживать виртуальное бытие¹⁴.

Н.А. Носов и О.И. Генисаретский полагают, что виртуальная реальность есть «недо-возникающее событие, недо-рожденное бытие»¹⁵. Л.А. Микешина сочла, что виртуальная реальность — это то, что позволяет перемещаться в трехмерном пространстве с шестью степенями свободы и обозреть его в реальном измерении¹⁶.

Бытует мнение, что в отечественном научном обороте понятие «виртуальность» появилось благодаря публикации Н.А. Носова и О.И. Генисаретского «Виртуальные состояния в деятельности человека-оператора»¹⁷, что в дальнейшем привело к созданию российского научно-философского направления «виртуалистика»¹⁸. В названной работе Н.А. Носов сформулировал дефиницию «виртуальная реальность», определив ее как особый тип взаимодействия между разнородными объектами, располагающимися на разных иерархических уровнях, порождающих специфические отношения между ними: порожденности и интерактивности. Объекты виртуального уровня порождаются объектами нижележащего уровня, но, несмотря на свой статус порожденных объектов, взаимодействуют с объектами порождающей реальности как онтологически равноправные. Совокупность виртуальных объектов относительно порождающей реальности и образует виртуальную реальность¹⁹. Данное определение громоздкое и неточное. В нем отсутствуют отношения

между людьми, являющиеся основой виртуального мира, основанного на компьютерных технологиях.

Современные подходы к толкованию названной дефиниции существенно отличаются. Например, виртуальная реальность рассматривается как генерируемая с помощью компьютера трехмерная среда, с которой пользователь может взаимодействовать, полностью или частично в нее погружаясь²⁰. Также виртуальная реальность толкуется как особая реальность, взаимодействуя с которой человек может «входить» в нее, трансформировать ее и вступать в контакт с другим субъектом²¹.

По мнению И.М. Рассолова, которое мы отчасти разделяем, виртуальное пространство является синонимом киберпространства и представляет сферу социальной деятельности, связанную с оборотом информации во Всемирной информационной паутине, а также в других информационно-коммуникационных сетях (региональных, опорных, ведомственных, корпоративных)²².

Из всех нам известных определений наиболее удачное предложил Н.Н. Телешина, представив виртуальное пространство как «область технических, технологических и социальных отношений, возникающих, изменяющихся и прекращающихся в процессе использования компьютерной или иной электронной технической сети по поводу информации, информационных ресурсов, информационных услуг и средств связи».

В то же время в данном определении отсутствует ряд опорных элементов, раскрывающих его сущность. В нашем понимании виртуальное пространство или реальность — это искусственная среда, созданная человеком при помощи цифровых технологий, компьютеров, иных гаджетов и программ, объединенных в цифровую сеть, позволяющая пользователям осуществлять коммуникацию и обмен информацией в виде текстовых, звуковых и видеофайлов и оцифрованных копий образов и объектов материального мира.

Популярные философские теории рассматривают виртуальную реальность а) как концептуализацию революционного уровня развития техники и технологий; б) как развитие идеи множественности миров, изначально неопределенности и относительности «реального» мира²³.

Идеология виртуальной реальности как доктрина только начинает складываться, поэтому в киберпространстве находят распространение концепты, напоминающие утопии, например «идеология трансуниверсализма для всего человечества», которая, по замыслу И. Кондрашина, будет способствовать объединению людей на Земле, обеспечивать их совместное проживание в условиях мира и согласия²⁴. Автор представил трансуниверсализм как самую современную, обобщающую общечеловеческую идеологическую концепцию, вобравшую в

¹³ Грязнова Е.В. Философский анализ концепций виртуальной реальности. URL: http://e-notabene.ru/pr/article_278.html (дата обращения: 09.01.2019).

¹⁴ Виртуальная реальность как социокультурный феномен информационного общества. URL: <https://studfiles.net/preview/5403915/page:104/> (дата обращения: 12.04.2019).

¹⁵ Носов Н.А., Генисаретский О.И. Виртуальные состояния в деятельности человека-оператора // Труды ГосНИИГА, Авиационная эргономика и подготовка летного состава. Вып. 253. М., 1986. С. 34.

¹⁶ Микешина Л.А., Опенков М.Ю. Новые образы познания и реальности. М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 1997.

¹⁷ Носов Н.А., Генисаретский О.И. Виртуальные состояния в деятельности человека-оператора. С. 34.

¹⁸ Гермашова В.А. Понятие «виртуальная реальность» в философском знании // Наука. Инновации. Технологии. 2009. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/ponyatie-virtualnaya-realnost-v-filosofskom-znani> (дата обращения: 12.04.2019).

¹⁹ Там же.

²⁰ Что такое виртуальная реальность: свойства, классификация, оборудование — подробный обзор области. URL: <https://tproger.ru/translations/vr-explained> (дата обращения: 12.04.2019).

²¹ Микешина Л.А., Опенков М.Ю. Новые образы познания и реальности. М., 1997. С. 23.

²² Рассолов И.М. Право и Интернет. Теоретические проблемы. М., 2009. С. 7.

²³ Гермашова В.А. Понятие «Виртуальная реальность» в философском знании. Наука. Инновации. Технологии. М., 2009. С. 215.

²⁴ Кондрашин И. Трансуниверсализм. Всеобщая идеология Человечества в XXI веке. URL: <http://www.trinitas.ru/rus/doc/0016/001d/00162341.htm> (дата обращения: 12.10.2018).

себя передовые разумные идеи, проверенные временем, традиционные принципы и подтвержденные опытом естественнонаучные и философские взгляды²⁵.

В конце XX в. получили распространение идеологии анархического содержания, такие как «Декларация независимости киберпространства»²⁶, сформулированная Д. Барлоу в 1996 г., и «Манифест киберпанка»²⁷ 1997 г. В отличие от политической идеологии анархистов XIX в., выразившей недовольство произволом чиновников и капиталистической эксплуатацией, названные концепты определили принцип свободы Интернета.

Идеолог киберанархии Д. Барлоу считал киберпространство миром, в который могут войти все без привилегий и дискриминации, независимо от цвета кожи, экономической или военной мощи и места рождения. «Мы творим мир, где кто угодно и где угодно может высказывать свое мнение, каким бы экстравагантным оно ни было, не испытывая страха, что его или ее принудят к молчанию или согласию с мнением большинства»²⁸.

Одна из ключевых идеологических установок декларации нивелировала роль права в регулировании виртуального пространства. Провозглашалось, что правовые понятия собственности, выражения, личности, передвижения в сети неприемлемы, так как основаны на материи, которой нет в Интернете, как и не существует человеческой материальной плоти, поэтому установление порядка посредством физического принуждения невозможно. Приветствовались просвещенный эгоизм и общее благо в виртуальном мире²⁹.

Кристан Кирчев в «Манифесте киберпанка» построил идеологическую концепцию «технологических

крыс, плывущих в океане информации»³⁰. Описывая перспективу завтрашнего дня, он подчеркнул, что особенность будущего состоит в смешении прошлого и настоящего, указав, что плохое идет от человека, а хорошее от технологии. Расставляя приоритеты, автор выделил главным приоритетом сеть, представляющую в его понимании королевство, в котором киберпанки — короли. Задача киберпанков контролировать сеть, так как тот, кто ее контролирует, контролирует информацию, а следовательно, весь виртуальный мир³¹.

Действующее право автор манифеста определил как стагнирующую систему, не способную регулировать новые отношения. В работе отмечалось, что мир меняется, но законы остаются прежними. Система не трансформируется, лишь кое-какие детали приводятся в соответствие с новым временем, однако в целом все остается на своих местах. Нужны новые законы, соответствующие времени³².

Обе работы написаны в конце прошлого века, но они с точностью определили вектор технологического развития и указали место человека, права и морали в виртуальном мире.

Подводя итог, можно констатировать, что идеология современного мира базируется на технологических достижениях человечества. Она развивается вместе с технологическими процессами, и сама стала частью технологии, которая заменила объективную реальность виртуальной реальностью. Значительная часть идеологов виртуального мира не приемлет роль государства и права в регулировании интернет-пространства, и это активно пропагандируется в сети. Создается иллюзия, что Интернет есть нечто существующее вне закона и правил материального мира. Но это лишь иллюзия, полагаем, что базовые идеологические посылы, заложенные классиками мировой философии, будут оставаться приоритетными, несмотря на технологические прорывы.

²⁵ Там же.

²⁶ Barlow J.P. A Declaration of the Independence of Cyberspace. February 8, 1996. URL: <http://homes.eff.org/~barlow/Declaration-Final.html/> (дата обращения: 11.10.2018).

²⁷ Кирчев К. Манифест киберпанка. URL: <http://www.guelman.ru/slava/manifest/istochniki/kiberpank.htm> (дата обращения: 14.10.2018).

²⁸ Барлоу Д.П. Декларация независимости киберпространства. URL: <http://www.uis.kiev.ua/russian/win/~xyz/index.rus.html> (дата обращения: 12.10.2018).

²⁹ Там же.

³⁰ Кирчев К. Манифест киберпанка. URL: <http://www.guelman.ru/slava/manifest/istochniki/kiberpank.htm> (дата обращения: 14.10.2018).

³¹ Там же.

³² Там же.

Литература

1. Барлоу Д.П. Декларация независимости киберпространства / Д.П. Барлоу. URL: <http://www.uis.kiev.ua/russian/win/~xyz/index.rus.html>
2. Белл Д. Грядущее постиндустриальное общество: опыт социал. прогнозирования / Д. Белл. М. : Academia, 1999. 783 с.
3. Валлерстайн И. После либерализма / И. Валлерстайн ; пер. с англ. М.М. Гурвица и др. М. : Едиториал УРСС, 2003. 253 с.
4. Гермашова В.А. Понятие «Виртуальная реальность» в философском знании / В.А. Гермашова // Вестник Ставропольского государственного университета. 2009. № 5. С. 215–221.
5. Грязнова Е.В. Философский анализ концепций виртуальной реальности / Е.В. Грязнова. URL: http://e-notabene.ru/pr/article_278.html
6. Емелин В.А. Кризис постмодернизма и трансформация идентичности в инфообществе / В.А. Емелин. URL: http://www.intelros.ru/readroom/credo_new/k1-2014/23766-krizis-postmodernizma-i-transformaciya-identichnosti-v-infoobshchestve.html
7. Кирчев К. Манифест киберпанка / К. Кирчев. URL: <http://www.guelman.ru/slava/manifest/istochniki/kiberpank.htm>
8. Кондрашин И. Трансуниверсализм. Всеобщая идеология Человечества в XXI веке / И. Кондрашин. URL: <http://www.trinitas.ru/rus/doc/0016/001d/00162341.htm>
9. Микешина Л.А. Новые образы познания и реальности / Л.А. Микешина, М.Ю. Опенков. М. : Росспэн, 1997. 238 с.
10. Носов Н.А., Генисаретский О.И. Виртуальные состояния в деятельности человека-оператора // Авиационная эргономика и подготовка летного состава / отв. ред. А.А. Субботин. Труды ГосНИИГА. Вып. 253. М. : ГосНИИГА, 1986. 170 с.
11. Савин А. Кибергеополитика: вопросы идеологии / А. Савин. URL: <http://katehon.com/ru/article/kibergeopolitika-voprosy-ideologii>
12. Солодовник Л.В. Идеологическая безопасность российского общества в контексте трансформационных вызовов современности : автореф. дис. ... д-ра филос. наук / Л.В. Солодовник. Ростов н/Д., 2012. 56 с.
13. Солодовник Л.В. О теоретических основаниях социально-философского осмысления идеологии в контексте безопасности российского общества / Л.В. Солодовник // Гуманитарий юга России. 2012. № 3. С. 80–87.
14. Треанор П. Интернет как гиперлиберализм / П. Треанор. URL: <http://old.russ.ru/journal/netcult/98-12-03/treanor.htm>
15. Хмылев В.Л. Концепт идеологии — от просвещения к постмодерну / В.Л. Хмылев // Вестник Томского государственного университета. 2007. № 299. С. 66–70.

«ЭЛЕКТРОННОЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ» ГРАЖДАН И ВЛАСТИ (ПОЛИТИКО-ПРАВОВОЙ ОБЗОР)

*Устинович Елена Степановна,
профессор кафедры экономики, управления и политики
Юго-Западного государственного университета,
доктор политических наук, доцент
lenausti@mail.ru*

В статье на основе проведенного исследования, анализа стратегических документов политического характера на уровне регионов, а также нормативной базы, закрепляющей механизмы взаимодействия власти и общества на федеральном уровне и в субъектах Российской Федерации, дана оценка эффективности работы наиболее интересных выявленных политико-правовых механизмов, а также выработаны предложения по повышению их эффективности.

Ключевые слова: электронное взаимодействие, государство, власть, политика, общество, граждане.

Electronic Cooperation between the Citizens and the Government (a Political and Legal Review)

*Ustinovich Elena S.
Professor of the Department of Economics, Management and Politics
of the Southwest State University
Doctor of Political Sciences, Associate Professor*

In the article, based on the conducted research, analysis of strategic documents of a political nature at the regional level, as well as the regulatory framework that establishes the mechanisms for interaction between government and society at the federal level and in the constituent entities of the Russian Federation, the effectiveness of the most interesting political and legal mechanisms identified proposals were made to improve their effectiveness.

Keywords: electronic interaction, state, power, politics, society, citizens.

Проблемы правовой регламентации взаимодействия власти и общества, его институтов являются актуальными, поскольку реализация закрепленного в ст. 32 Конституции Российской Федерации права граждан участвовать в управлении делами государства требует конкретизации форм и процедур взаимодействия власти и общества.

Следует отметить, что информационный блок федерального уровня законодательства взял на себя львиную долю нормативного определения и правовой регламентации информационных отношений, освободив от нагрузки региональный уровень законодательства. Это же относится и к политическим основам обеспечения взаимодействия власти и общества в условиях информатизации и развития информационного общества в России. Все документы политического, стратегического характера, связанные с построением и развитием информационного общества, сегодня приняты на федеральном уровне.

Между тем следует отметить, что вопросы законодательного обеспечения «электронного взаимодействия» граждан и власти находятся, скорее всего, в начальной стадии, а также, несмотря на активное развитие такой отрасли права, как информационное право.

Подразумевается, что действующее законодательство, регулирующие сегодня взаимоотношения власти и общества в целом, автоматически должно переноситься в электронную среду. Между тем это не совсем правильно. И здесь следует согласиться с мнением А.В. Чугунова, который буквально говорит следующее: «...не технологическая база, но отсутствие адекватной организационно-правовой базы легитимизации процессов электронного взаимодействия граждан и власти

является основными препятствиями развития электронной демократии»¹.

В рамках проведенного исследования был осуществлен анализ стратегических документов политического характера на уровне регионов, а также нормативной базы, закрепляющей механизмы взаимодействия власти и общества на федеральном уровне и в 85 субъектах Российской Федерации, дана оценка эффективности работы наиболее интересных выявленных политико-правовых механизмов, а также выработаны предложения по повышению их эффективности.

Важно также и то, что сегодня подавляющее большинство форм взаимодействия органов власти и институтов гражданского общества, в отличие от взаимодействия с населением по поводу предоставления государственных и муниципальных услуг, в интернет-пространстве остаются неструктурированными, и они только усиливают неопределенность в политико-административном пространстве.

Политической основой взаимодействия власти и общества в интернет-пространстве являются принятые в двухтысячных годах ряд государственных программ, реализация некоторые из которых уже завершилась, другие — продолжают. В первую очередь это относится к ФПЦ «Электронная Россия (2002–2010 годы)». Федеральная целевая программа «Электронная Россия (2002–2010 годы)» была утверждена Постановлением

¹ Бондаренко С.В., Чугунов А.В. Развитие «электронного правительства» в России: новые институциональные практики и роль элиты // Властные структуры и группы доминирования. Социологические проблемы институтов власти в условиях российской трансформации : материалы X Всероссийского семинара / под ред. А.В. Дуки. СПб. : Интерсоцис, 2012. С. 370–396.

Правительства Российской Федерации от 28 января 2002 г. № 65.

Целью программы стало «кардинальное ускорение процессов информационного обмена в экономике и обществе в целом, в том числе между гражданами и органами государственной власти, повышение эффективности государственного управления и местного самоуправления».

В рамках исследования можно утверждать, что программа «Электронная Россия» преследовала своей целью создание технической и технологической готовности регионов к началу развития электронного взаимодействия. Программой определялись этапы перевода в электронный вид процессов предоставления государственных услуг федеральными органами исполнительной власти, приводились в соответствие требованиями законодательства Российской Федерации, касающимися полноты информации о деятельности органов государственной власти, официальные сайты субъектов Российской Федерации, количество субъектов Российской Федерации, имеющих региональные порталы по вопросам поддержки малого и среднего предпринимательства, созданные на основе типового решения² и т.д.

В обобщенном виде результатами реализации почти десятилетней программы стали «создание инфраструктуры электронного правительства, обеспечивающей доступ к информации о деятельности и услугах органов государственной власти в электронном виде, межведомственное электронное взаимодействие, обеспечение гарантированного уровня информационной открытости органов государственной власти, повышение уровня доверия и взаимодействия, сокращение затрат времени на реализацию гражданами Российской Федерации своих конституционных прав и обязанностей; повышение оперативности и качества принимаемых решений, сокращение издержек на организацию административно-управленческих процессов в органах государственной власти»³ и другие инновации.

Распоряжением Правительства РФ от 6 мая 2008 г. № 632-р была утверждена Концепция формирования в Российской Федерации электронного правительства. В соответствии с данной концепцией были определены основные цели формирования в Российской Федерации электронного правительства, среди которых были выделены несколько основных направлений, связанных прежде всего с повышением качества жизни граждан через повышение качества предоставления государственных услуг гражданам и бизнес-организациям, а также организациям общественного сектора, а также повышение открытости информации в государственном секторе.

Государственные услуги предполагалось оказывать в более ускоренные сроки и в соответствии с едиными

стандартами обслуживания. Также важным фактором явилось снижение административных издержек при оказании государственных услуг.

Повышение открытости информации о государственных органах власти и их деятельности — процесс вполне динамичный, инициированный предыдущими правительственными распоряжениями и постановлениями и получивший особое развитие после принятия федерального закона 2006 г. «Об открытости органов власти».

Безусловно, особое место в вышеуказанных процессах стало занимать и совершенствование системы информационного и аналитического сопровождения принятия управленческих решений на всех уровнях власти⁴.

Сегодня вновь наращиваются темпы принятия новых и корректировки имеющихся стратегий, программных документов информационного развития России. Так, 9 мая 2017 г. Указом Президента Российской Федерации № 203 утверждена новая Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации на период 2017–2030 гг.⁵

Так, еще в конце 2016 г. Президент России В.В. Путин поручил главе Правительства до 1 июня 2017 г. разработать совместно с Администрацией Президента РФ программу «Цифровая экономика». Программой цифрового развития экономики России предусматриваются все необходимые меры по созданию финансовых, организационно-правовых и технических условий для ее развития.

Основным исполнителем было определено Минкомсвязи. В мае министерство должно было представить программу Правительству, а к 1 июня 2017 г. документ отправился на утверждение Президенту РФ. Программа «Цифровая экономика Российской Федерации», подготовленная Министерством связи и массовых коммуникаций, уже утверждена Распоряжением Правительства РФ от 28 июля 2017 г. № 1632-р «Об утверждении программы “Цифровая экономика Российской Федерации”». Программа рассчитана на период до 2025 г.⁶

Таким образом, очевидно, что Правительством наращиваются темпы разработки и принятия документов политико-стратегического характера. Что же касается законодательской деятельности в данном направлении, то можно вполне утверждать, что формирование информационного законодательства в части «электронного участия» несколько запаздывает⁷. В настоящее время пока наблюдается опережающее закрепление политико-административных практик.

² Распоряжение Правительства РФ от 6 мая 2008 г. № 632-р. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/93274/> (дата обращения: 13.05.2019).

³ Постановление Правительства РФ от 28 января 2002 г. № 65 «О федеральной целевой программе “Электронная Россия (2002–2010 годы)”». URL: <http://base.garant.ru/184120/#ixzz5KYcv1mEM/> (дата обращения: 13.05.2019).

⁴ Распоряжение Правительства РФ от 6 мая 2008 г. № 632-р.

⁵ О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы. Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://pravo.gov.ru/news/2017.05/news_0105.html (дата обращения: 22.06.2018).

⁶ URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_221756/

⁷ Устинович Е.С. Цифровая экономика и новая социальная доктрина // Социальная политика и социальное партнерство. 2017. № 7. С. 33.

Литература

1. Бондаренко С.В. Развитие «электронного правительства» в России: новые институциональные практики и роль элиты / С.В. Бондаренко, А.В. Чугунов // Властные структуры и группы доминирования. Социологические проблемы институтов власти в условиях российской трансформации: материалы X Всероссийского семинара (г. Санкт-Петербург, 29–31 октября 2011 г.): сб. науч. ст. / под ред. А.В. Дуки. СПб.: Интерсоцис, 2012. С. 370–396.
2. Устинович Е.С. Цифровая экономика и новая социальная доктрина / Е.С. Устинович // Социальная политика и социальное партнерство. 2017. № 7. С. 33–42.

ИНСТИТУТЫ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА КАК АГЕНТЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ МИГРАЦИИ*

*Аршин Константин Валерьевич,
научный сотрудник Департамента политологии и массовых коммуникаций
Финансового университета при Правительстве Российской Федерации
Kosta-10@yandex.ru*

Статья посвящена рассмотрению институтов гражданского общества в качестве агентов регулирования миграционных потоков. Автор демонстрирует, что подобная роль институтам гражданского общества может быть приписана только в условиях коммунитарно-контрактualистского взаимодействия между институтами гражданского общества и органами государственной власти. Подобный тип взаимодействия наблюдается только в условиях полиархической политической системы. Ярким примером такой системы можно признать Канаду. Вместе с тем опыт Канады не может быть полностью заимствован Российской Федерацией. Однако именно коммунитарно-контрактualистское взаимодействие позволит решить ряд важнейших проблем миграционной политики России.

Ключевые слова: миграция, гражданское общество, диаспора, полиархия, коммунитаризм.

Civil Society Institutions as Agents Regulating Migration

*Arshin Konstantin V.
Research Scientist of the Department of Political Studies and Mass Communications of the
Financial University under the Government of the Russian Federation*

The article is devoted to the consideration of civil society institutions as agents of regulating migration. The author demonstrates that a similar role to the institutions of civil society can be attributed only in the context of a communitarian contractualist interaction between the institutions of civil society and government bodies. This type of interaction is observed only in a polyarchic political system. Canada is a clear example of such a system. At the same time, the experience of Canada cannot be fully borrowed by the Russian Federation. However, it is the communitarian contractualist interaction that will allow solving a number of the most important problems of the migration policy of Russia.

Keywords: migration, civil society, diaspora, polyarchy, communitarianism.

Взаимоотношения между институтами гражданского общества и государственными органами необходимо рассматривать в качестве основополагающего вопроса развития современного социального организма. Будучи крайне сложным образованием, претерпевающим постоянные трансформации, общество испытывает необходимость в институтах, регулирующих взаимоотношения между индивидами в рамках ежедневных взаимодействий. В развитии демократического обществе государственные органы лишь устанавливают общие рамки подобных взаимодействий, избегая мелочного регулирования. Последнее отдается на откуп институтам гражданского общества — различным союзам и организациям, которые не только справляются с возложенными на них обязанностями, но и способствуют развитию общества. Как писал отец современной политической теории французский мыслитель Алексис де Токвиль: «Нравственность и умственное развитие демократического народа подверглись бы не меньшей опасности, чем его торговля и промышленность, в случае, если бы правительство полностью заменило собой союзы и ассоциации»¹.

В современной России общественные объединения выступают развитым общественно-правовым институтом, эффективно выполняющим свои функции по обеспечению взаимодействия между индивидами и группами людей, группами людей, группами людей и государственными органами. Формы указанных объединений определены Федеральным законом от

19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях». К таковым законодатель отнес любое «добровольное, самоуправляемое, некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей, указанных в уставе общественного объединения»². Свою деятельность общественные объединения могут реализовывать во множестве форм, однако наиболее распространенными формами являются:

— создание обществ по интересам, выступающих инициаторами проведения мероприятий для своих членов и общественности в целях удовлетворения стремления граждан проявить свою инициативу и удовлетворить свои потребности;

— создание лоббистских и правозащитных организаций для оказания влияния на властные и иные облеченные властью структуры для привлечения внимания ответственных органов к решению конкретных проблем.

Исследователи выделяют следующие формы взаимодействия между институтами гражданского общества и органами власти, в рамках чего происходит легитимация первых:

— индифферентно-институциональное взаимодействие, в рамках которого обеспечивается разделение сфер ответственности, а также функций общественных

¹ Токвиль А. Демократия в Америке : пер. с фр. М. : Весь мир, 2000. 560 с. С. 380.

² Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» // СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_6693/21e3b5b8fdc7e38173cf8cdc09363a4cb0fde52a/ (дата обращения: 31.03.2019).

* Статья подготовлена по результатам исследований, выполненных за счет бюджетных средств по государственному заданию Финансового университета 2019 г.

организаций и властных структур, в силу чего они приобретают автономность;

— конфронтационно-институциональное взаимодействие, которое предполагает противостояние институтов власти и общественных объединений, в силу чего между ними возникают серьезные противоречия;

— коммунитарно-контрактуалистское взаимодействие, в рамках которого между общественными объединениями и органами власти устанавливаются отношения взаимного сотрудничества, предполагающие признание соответствия публичных интересов общественных объединений, личных интересов входящих в них граждан и интересов государственных органов³.

Так, первая форма взаимодействия характерна для либерально-демократических государств, в которых сферы гражданского общества и государства, как правило, отделены друг от друга и пользуются существенной автономией.

Вторая форма взаимодействия наблюдается в авторитарных государствах или государствах, недавно вступивших на путь демократического развития. В указанных государствах, как правило, институты гражданского общества еще слабы и незрелы, государственные органы не испытывают доверия к нарождающейся сфере гражданской самоорганизации, а политическая культура основной части населения носит патерналистский характер и не благоприятствует формированию объединений, независимых от органов государственной власти. Вследствие последнего общественные объединения вынуждены буквально «завоевывать» свое место в борьбе с государством. Поэтому доминирующей формой взаимодействия становится конфронтация.

Наконец, третий тип взаимодействия характерен для государств, в которых складывается полиархический политический режим, строящийся на предоставлении допуска к управлению обществом автономных групп интересов (общественных объединений). Указанное обстоятельство крайне важно, поскольку позволяет учитывать мнение меньшинства, так как каждая из подобных автономных групп рассматривается в качестве представителя такого меньшинства⁴.

Следует отметить, что первую и вторую формы взаимодействия между институтами гражданского общества и органами власти нельзя назвать эффективными. Однако если малая эффективность конфронтационно-институционального взаимодействия очевидна, то низкая эффективность индифферентно-институционального взаимодействия требует дополнительного пояснения.

Не секрет, что именно индифферентно-институциональное взаимодействие институтов гражданского общества и государства лежало в основе либерально-демократических концепций взаимодействия гражданского общества и государства⁵. Однако в настоящее

время институты гражданского общества, организованные именно на указанном типе взаимодействия с институтами государства, подвергаются существенной эрозии. Суть ее прекрасно описал в своей книге «Великое вырождение. Как разрушаются институты и гибнут государства» англо-американский историк Ниал Фергюсон. Основываясь на работах американских политологов Роберта Патнема⁶, Теда Скочпол и Чарльза Мюррея, а также личных наблюдениях, историк делает вывод об упадке институтов гражданского общества в государствах традиционной либеральной демократии: США и Великобритании. Причину этого он видит в том, что государство в условиях упадка интереса граждан к объединению в целях решения бесчисленного множества мелких задач возлагает «на себя обязанности некоторых из крупнейших [общественных] объединений»⁷. Однако в данном случае важен не диагноз, который ставит Н. Фергюсон, а симптомы, поскольку именно они характеризуют состояние современного гражданского общества в либерально-демократических странах.

Впрочем, и коммунитарно-контрактуалистское взаимодействие между институтами гражданского общества и институтами государства чревато рядом опасностей. Уже упомянутый основоположник теории полиархии Р.А. Даль писал, что полиархия опасна тем, что в ее рамках может сформироваться несколько активных, враждующих между собой групп. Как правило, такие группы складываются не на основе имущественных или профессиональных различий, а этнической и/или религиозной идентичности. Причем развитие миграционных потоков оказывает на процесс формирования таких идентичностей существенное влияние. Следствием формирования подобных групп становится нарастание конфликтности внутри общества и ослабление политического режима. Для того чтобы этого не произошло, необходимо, по мнению Р.А. Даля, соблюдение следующих условий:

- предоставление представителям «субкультур» надежды на участие в органах управления;
- наличие (формальных или неформальных) договоренностей, обеспечивающих представителям субкультур относительно высокую степень безопасности;
- высокая степень доверия граждан к политическому режиму полиархии, основанная на его способности справляться с основными проблемами страны в том виде, как его понимают граждане или хотя бы формулируют политики.

Выполнение этих трех условий обеспечивает стабильность полиархии в условиях субкультурного плюрализма и, как следствие, стабильность институтов гражданского общества, предотвращая радикализацию общественных объединений. Классической страной полиархии в этом отношении следует признать Канаду, которая, с одной стороны, характеризуется наличием множества разнородных этнических групп, формируемых за счет миграционных потоков, а с другой стороны, их мирным сосуществованием в рамках

³ Более подробно см.: Остапенко А.С. Общественные объединения в качестве конструкторов гражданского общества: функциональная роль и эволюция // Вестник Таганрогского института управления и экономики. 2015. № 1. С. 72–81.

⁴ Более подробно о полиархии: Даль Р.А. Полиархия: участие и оппозиция. М.: Изд. дом Гос. ун-та — Высшей школы экономики, 2010. 288 с.

⁵ Фергюсон А. Опыт истории гражданского общества. М.: РОССПЭН, 2000. 391 с.; Смит А. Теория нравственных чувств. М.: Республика, 1997. 351 с.

⁶ Наиболее значительной из работ Р. Патнема, посвященных кризисным явлениям в гражданском обществе США, следует признать: Putnam R. D. Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community. N. Y.: Simon & Schuster, 2000.

⁷ Фергюсон Н. Великое вырождение. Как разрушаются институты и гибнут государства. М.: АСТ CORPUS, 2016. С. 140.

единого политического пространства и правового поля. При этом еще в 1970-е годы в стране бушевал национализм «франкофонов», а страна стояла если не на грани гражданской войны, то на грани распада. Избежать этого удалось путем создания специальных федеральных программ, постепенно снимавших дискриминационные и институциональные барьеры и обеспечивших участие этнических меньшинств в государственном управлении.

Впрочем, указанные программы преследовали еще одну цель — снятие напряжения в отношениях между «коренным» населением и мигрантами, которые к 1970-м годам наводнили страну. Причиной массовой миграции в Канаду в период после Второй мировой войны стала либерализация миграционного законодательства (Миграционный акт 1952 г.), в соответствии с которым гражданство страны мог получить любой иностранец, имеющий достаточно средств для проживания в стране на время поиска работы или соглашающийся занять вакансию, которую предложило Министерство гражданства и иммиграции. «Как результат, в течение последующего десятилетия с 1952 по 1962 г. в страну въехало 1,5 млн иммигрантов. А после 1962 г., когда расовые, национальные и этнические критерии отбора переселенцев были полностью устранены, поток желающих получить канадское гражданство еще более усилился, и до конца 1960-х гг. в страну въехало еще около 1,2 млн чел.»⁸ Столь масштабный миграционный поток не мог не привести к формированию этнических (мигрантских) сообществ.

В 1982 г. был принят Основной закон Канады, в который в качестве составной части вошла Хартия прав и свобод, содержащая провозглашенные несколькими годами ранее принципы мультикультурализма. Особенностью Основного закона стало признание примата индивидуальных прав над групповыми, но одновременно за этническими, миграционными сообществами сохранялось право истребовать для себя отдельные права. Однако возможно это только путем обращения в судебные инстанции, которые и решают, возможна ли институционализация отдельной культурной нормы для конкретного сообщества или нет. Таким образом этнические, «миграционные сообщества вводятся в правовое поле и в рамках политической системы получают защиту, а также возможность претендовать на участие в управлении. Сообщества же, не прошедшие соответствующие процедуры, остаются вне рамок закона, а следовательно, не могут претендовать на какие-либо права в рамках канадского общества.

Формальная схожесть Российской Федерации и Канады как государств, отличающихся высокой многосоставностью и миграционной привлекательностью, позволяет утверждать, что ряд элементов политики регулирования межэтнических отношений, а также взаимодействия между «коренным» населением страны и мигрантами могут быть позаимствованы. Вместе с тем субстанциальные отличия в опыте формирования государства и становления политических систем делают

⁸ Нохрин И.М. Мультикультурализм как форма национализма: канадский опыт конструирования национальной идентичности на основе идеи культурного многообразия во II половине XX века // *Magistra Vitae: электронный журнал по историческим наукам и археологии*. 2017. № 2. С. 84.

Российскую Федерацию уникальной страной, которой требуется поиск собственного пути.

Одним из важнейших элементов здесь может стать признание институтов гражданского общества в качестве одного из важнейших агентов в регулировании миграционных потоков. В своей книге «Исход: как миграция меняет наш мир» американский экономист Пол Коллиер утверждает, что именно государство — реципиент миграционных потоков выступает их основным регулятором. Именно оно устанавливает те правила, по которым осуществляется миграция, делая ее более привлекательной или, наоборот, ограничивая ее. В свою очередь, страна исхода может рассматриваться исключительно как объект воздействия, обладая весьма ограниченными инструментами регулирования миграционных потоков.

Важнейшим агентом миграции П. Коллиер признает диаспору. Именно она выступает главным бенефициаром миграционных потоков, которые увеличивают ее количественный состав, а следовательно, ее силу. При этом диаспора, желая сохранить себя, препятствует адаптации и интеграции мигрантов в принимающее общество (абсорбции мигрантов в терминологии П. Коллиера). Таким образом, именно борьба с диаспорой, по мнению американского экономиста, должна стоять перед государствами-реципиентами.

Вместе с тем в демократическом обществе возможности органов государственной власти в этом направлении крайне ограничены. Возможности же гражданского общества, наоборот, практически безграничны. Обладая правовым статусом, институты гражданского общества могут и должны создавать структуры, параллельные диаспоральным институтам, тем самым предоставляя мигрантам возможность выбора между обращением к диаспоре и консервацией своего статуса мигранта (и вероятным его ухудшением) либо к институтам гражданского общества страны-реципиента с получением всех возможных привилегий, предоставляемых мигрантам страной-реципиентом (урегулированный статус, медицинская помощь, правовая помощь и т.д.). Деятельность подобных институтов гражданского общества также может быть дополнительно поддержана государством путем предоставления грантов, субсидий и т.д.

И необходимо отметить, что деятельность гражданского общества в данной сфере позволит решить ряд важнейших проблем миграционной политики:

- 1) выведение прибывающих мигрантов из «тени», обретение ими урегулированного миграционного статуса;
- 2) снижение государственных расходов, избавление органов государственной власти от несвойственных им функций, как следствие, повышение эффективности их деятельности;
- 3) улучшение криминогенной ситуации в стране, снижение «латентной преступности» в среде мигрантов;
- 4) развитие гражданского общества в России, вовлечение все большего числа граждан России в неправительственную сферу, повышение уровня доверия между гражданами России;
- 5) снижение уровня ксенофобии, мигрантофобии, а также распространенности негативных этнических и миграционных мифов.

Литература

1. Даль Р.А. Полиархия: участие и оппозиция / Р.А. Даль ; пер. с англ. С. Деникиной, В. Баранова. М. : Изд. дом Гос. ун-та — Высшей школы экономики, 2010. 288 с.
2. Нохрин И.М. Мультикультурализм как форма национализма: канадский опыт конструирования национальной идентичности на основе идеи культурного многообразия во II половине XX века / И.М. Нохрин // *Magistra Vitae: электронный журнал по историческим наукам и археологии*. 2017. № 2. С. 79–88.
3. Остапенко А.С. Общественные объединения в качестве конструкторов гражданского общества: функциональная роль и эволюция / А.С. Остапенко // *Вестник Таганрогского института управления и экономики*. 2015. № 1. С. 72–81.
4. Смит А. Теория нравственных чувств / А. Смит. М. : Республика, 1997. 351 с.
5. Токвиль А. Демократия в Америке / А. Токвиль. М. : Весь мир, 2000. 560 с.
6. Фергюсон Н. Великое вырождение: как разрушаются институты и гибнут государства / Н. Фергюсон ; пер. с англ. Ильи Кригера. М. : АСТ CORPUS, 2016. 189 с.
7. Фергюссон А. Опыт истории гражданского общества / А. Фергюссон. М. : РОССПЭН, 2000. 391 с.

References

8. Putnam R.D. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community* / R.D. Putnam. NY : Simon & Schuster, 2000. 541 с.

ЭФФЕКТИВНОСТЬ НЕЗАВИСИМОЙ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ КАК ИНСТИТУТА ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

*Карнаухов Алексей Владимирович,
руководитель антикоррупционного центра партии «Яблоко»,
председатель Комиссии по безопасности и противодействию коррупции
Совета депутатов муниципального округа Хамовники города Москвы,
магистр права
alex.v.karnaukhov@gmail.com*

*Чумаков Алексей Викторович,
юрист антикоррупционного центра партии «Яблоко»,
магистр права
avichumakov@gmail.com*

В статье исследуется эффективность независимой антикоррупционной экспертизы (НАЭ) нормативных правовых актов, их проектов как института гражданского общества. Авторы выявили имплицитные цели законодательства о НАЭ и рассмотрели условия успешного формирования данного института с учетом особенностей гражданского общества в постсоветских странах. В статье поднимается проблема недоказанной эффективности НАЭ, недостатков правового регулирования, отсутствия значимого влияния института на снижение уровня коррупции в России. Авторами разработаны критерии оценки и меры повышения эффективности НАЭ. В качестве наиболее подходящего решения проблемы предлагается реализовать рекомендации авторов статьи и применять следующие критерии для мониторинга эффективности НАЭ: результативность экспертиз, активность экспертов, мнение экспертного сообщества.

Ключевые слова: антикоррупционная экспертиза, общественный контроль, коррупция, нормотворчество, коррупциогенные нормы, гражданское общество.

Efficiency of the Independent Anticorruption Examination as a Civil Society Institution

*Karnaukhov Aleksey V.
Head of the Anticorruption Centre of the Yabloko Faction
Chairman of the Commission for Security and Corruption Combating
of the Council of Deputies of the Khamovniki Municipal District of Moscow
Master of Law*

*Chumakov Aleksey V.
Lawyer at the Anticorruption Centre of the Yabloko Faction
Master of Law*

The article reviews efficiency of the independent anticorruption examination (IAE) of statutory acts, their drafts as a civil society institution. The authors identify the implicit aims of the laws on IAE and review the conditions for successful establishment of this institution considering the civil society peculiarities in the post-Soviet countries. The article addresses the issue of non-proven

efficiency of IAE, legal regulation shortcomings, absence of any significant influence of the institution on the decrease of the corruption level in Russia. The authors develop the IAE evaluation criteria and efficiency raising measures. As the most suitable solution of the issue, it is proposed to implement the authors' recommendations and apply the following criteria for monitoring of the IAE efficiency: examination performance, activity of experts, opinion of the expert community.

Keywords: anticorruption examination, public control, corruption, rule-making, corruptogenic provisions, civil society.

В России существует специфичный для постсоветских стран институт независимой антикоррупционной экспертизы законодательства (НАЭ)¹. На законодательном уровне НАЭ введена в России в 2009 г. с принятием специального федерального закона и постановления Правительства России в феврале 2010 г. о правилах и методике экспертизы².

Устранение коррупционных факторов из законодательства считается важным направлением противодействия коррупции. В то же время эффективность этого института в существующем виде научно не доказана и может быть справедливо поставлена под сомнение.

По данным на 12 марта 2018 г., в реестре независимых антикоррупционных экспертов Министерства юстиции России (Минюст РФ) зарегистрировано 2330 физических и 381 юридическое лицо³. С 2011 г. численность аккредитованных экспертов выросла: в 2,8 раза с 808 человек и в 2,4 раза со 158 организаций⁴. При таком интересе к статусу эксперта практически нет актуальной информации о количестве проведенных экспертиз и результатах их рассмотрения.

В 2012 г. было подготовлено только 445 экспертиз силами 101 эксперта⁵. Авторы исследования направили запрос информации о числе экспертиз за 2013–2017 гг. в Минюст РФ. Министерство сообщило, что не располагает сведениями: эксперты не во всех случаях отправляют копии экспертиз в территориальные органы министерства.

Существует отдельная статистика по НАЭ проектов нормативных правовых актов (НПА), подготовленных Минюстом РФ⁶. С 2015 по 2017 г. Минюст РФ подготовил 429 проектов НПА⁷. На них получено 45 заключений независимых экспертов. Выявлено 12 кор-

рупциогенных факторов, устранено — всего два⁸. Разницу между выявленными коррупционными факторами и общим числом экспертиз можно объяснить положительными заключениями экспертов. При этом Минюст РФ самостоятельно решает, какие факторы коррупционны, а какие нет⁹.

Институт воспринимается критически и гражданским обществом, и государством. По оценке заместителя директора «Трансперенси Интернешнл-Россия» Ильи Шуманова, региональные органы учитывают одно заключение из десяти, в то время как федеральные органы в половине случаев не отвечают на направленные экспертизы¹⁰. В свою очередь Администрация Президента РФ критикует экспертов за низкую активность¹¹. Возникают вопросы, насколько эффективен институт независимой экспертизы и как научно оценить его эффективность.

Философ права Лон Фуллер предлагает теоретические инструменты для ответа на эти вопросы. Фуллер рассматривает право как деятельность, правовую систему — как «продукт продолжительных целенаправленных усилий»¹². Опираясь на процессуальную концепцию Фуллера, можно выявить назначение закона об антикоррупционной экспертизе, его «внутреннюю мораль» — имплицитные намерения, заложенные в текст закона.

Чтобы выяснить цель закона, обратимся к пояснительной записке законопроекта № 204033-5. Лаконичность законодателя не позволяет обнаружить «внутреннюю мораль» НАЭ. Введение института не обосновывается, а констатируется: «...законопроектом предусматривается возможность проведения институтами гражданского общества и отдельными гражданами независимой антикоррупционной экспертизы»¹³. Из заключений комитетов Государственной Думы

¹ Hoppe T. Anti-Corruption Assessment of Laws (Corruption Proofing): Comparative Study and Methodology. Sarajevo: Regional Cooperation Council, 2014.

² Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» и Постановление Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // СПС «КонсультантПлюс».

³ Государственный реестр независимых экспертов // Официальный сайт Министерства юстиции РФ. URL: http://minjust.ru/ru/activity/legislative/anticorrekspert/accredited_persons_as_anticorruption_experts

⁴ Шуманов И.В. Независимая антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов // Законы России: опыт, анализ, практика. 2011. № 6. С. 77–80.

⁵ Иванов критикует работу общественников по антикоррупционной экспертизе // РИА Новости. 2012. 19 сентября. URL: <https://ria.ru/society/20120919/754082282.html>

⁶ Проекты публикуются на федеральном портале <http://regulation.gov.ru/>

⁷ Число актов, подготовленных Минюстом, занимает малую часть в общем массиве документов на антикоррупционной экспертизе: в 2017 г. этот показатель составил 144 акта, разработанных Минюстом, к 3068, поступивших в министерство на проверку.

⁸ Сведения о деятельности Минюста России и его территориальных органов по противодействию коррупции // Официальный сайт Министерства юстиции РФ. URL: <http://minjust.ru/ru/2017/svedeniya-o-deyatelnosti-minyusta-rossii-i-ego-territorialnyh-organov-po-protivodeystviyu>

⁹ Приказ Министерства юстиции Российской Федерации (Минюст России) от 4 октября 2013 г. № 187 «Об утверждении Порядка организации работы по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, проектов нормативных правовых актов и иных документов структурными подразделениями Министерства юстиции Российской Федерации» // Российская газета. 2011. 16 сентября.

¹⁰ Корня А. Независимых антикоррупционных экспертов станет меньше // Ведомости. 2017. 5 июня. URL: <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2017/06/06/693135-antikorrupsionnih-ekspertov>

¹¹ Иванов критикует работу общественников по антикоррупционной экспертизе.

¹² Фуллер Лон Л. Мораль права / пер. с англ. Т. Даниловой; под ред. А. Куряева. М.: ИРИСЭН, 2007. С. 129.

¹³ Законопроект «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // Система обеспечения законодательной деятельности. URL: <http://sozd.parlament.gov.ru/bill/204033-5>

можно сделать вывод, что общая цель законопроекта — выявление и устранение коррупционных факторов¹⁴.

Выявить цель НАЭ можно из комментария Президента РФ — законодательная инициатива исходила от него. При описании закона об антикоррупционной экспертизе Дмитрий Медведев в 2009 г. в своем видеоблоге заявил о важности экспертной деятельности институтов гражданского общества. Он резюмировал, что «борьба с коррупцией — это прежде всего гражданский контроль»¹⁵.

Отсюда следует, что НАЭ служит двум целям: общей — снизить коррупционность законодательства и специальной — усилить гражданский контроль.

Марк М. Ховард в работе о слабости гражданского общества в постсоветских странах утверждает, что новые институты в условиях свободы (в отличие от тоталитарных государств с механизмом репрессий) нельзя навязать¹⁶. В демократическом обществе институты гражданского общества будут оставаться непризнанными, пока не докажут свою эффективность, актуальность и необходимость, а для этого нужно время¹⁷. Без этих факторов не происходит закрепление институтов гражданского общества.

В научных кругах дискуссия о проверке законодательства на коррупционность велась как минимум с 2003 г.¹⁸ С 2004 г. публичные должностные лица стали рассматривать НАЭ как часть государственной политики¹⁹. В 2008 г. в Национальный план противодействия коррупции были включены положения о «создании системы контроля деятельности государственных и муниципальных служащих со стороны институтов гражданского общества»²⁰. Сформированная в итоге система расходится с ожиданиями гражданского общества, искажает изначальную концепцию независимой экспертизы.

Для функционирования независимых институтов важно, чтобы гражданское общество имело полномочия по контролю за государственной властью и было защищено, а бюрократическое регулирование — ограничено²¹. Например, отсутствие подготовки по предупреждению коррупции не должно служить основанием для отбора исключительно безвредных для власти объединений граждан²². Подобные условия необходимо

учитывать в законодательном регулировании института и оценке его эффективности.

Попытки исследовать эффективность НАЭ как института — единичны. Так, Руслан Долотов на основе опроса 40 экспертов Саратовской области поднимает проблему низкой эффективности института во всей России²³. Критерии, предложенные в его исследовании, полезны, но не позволяют в полной мере оценить эффективность НАЭ: они более ориентированы на эффективность работы госорганов, чем института в целом. Также в науке недостаточно освещена судебная практика по данному вопросу.

Основной массив судебных решений по тематике НАЭ состоит в исках прокуратуры к органам местного самоуправления. Суть претензий прокуратуры сводится к тому, что ответчик не публикует НПА для проведения независимых экспертиз и не устанавливает правила проведения НАЭ²⁴. Есть отдельные попытки оспаривания НПА на основе независимых экспертиз, но суды отклоняли подобные доводы сторон²⁵. Ряд судебных решений свидетельствуют о том, что государство воспринимает НАЭ как форму лоббизма и давления на органы публичной власти, что резко расходится с целью института — повысить активность гражданского общества²⁶.

Из анализа судебной практики можно сделать комплексный вывод: на фоне попыток государства обеспечить публикацию НПА в сети Интернет эксперты проявляют низкую активность в судах. Положение можно объяснить присвоением статуса «иностранный агент» отдельным организациям и отсутствием легальной возможности оспорить НПА, которые содержат коррупционные нормы. Усугубляет проблему непрозрачность государства: Минюст РФ отказывается предоставлять по запросам граждан результаты своих антикоррупционных экспертиз²⁷. В условиях, когда выводы экспертов

¹⁴ См., например, заключение Комитета Государственной Думы по безопасности при подготовке к рассмотрению в первом чтении. URL: <http://sozd.parlament.gov.ru/bill/204033-5>

¹⁵ Коррупция должна быть не просто незаконной. Она должна стать неприличной // Официальный сайт Президента РФ. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/4150>

¹⁶ Ховард М.М. Слабость гражданского общества в посткоммунистической Европе. М.: Аспект Пресс, 2009. С. 34.

¹⁷ Там же.

¹⁸ Здесь важную роль сыграло принятие Конвенции ООН против коррупции. В ст. 13 Конвенции говорится, среди прочего, о содействии гражданскому обществу.

¹⁹ Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: становление, опыт, перспективы / Южаков В.Н., Бошно С.В., Ефремов А.А. М.: Дело, 2014. С. 12.

²⁰ Национальный план противодействия коррупции на 2010–2011 годы, утв. Президентом РФ от 31 июля 2008 г. № Пр-1568 // СПС «КонсультантПлюс».

²¹ Кин Дж. Демократия и гражданское общество. М.: Прогресс-Традиция, 2001. С. 50.

²² Нисневич Ю.А. Участие граждан в противодействии коррупции: препринт WP14/2013/02 / Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2013. С. 22.

²³ Исследователь предлагает четыре критерия мониторинга НАЭ: доля опубликованных НПА от числа подготовленных государственным органом, доля размещенных экспертных заключений, доля аккредитованных экспертов, удовлетворенных информационных обеспечением экспертизы, число доработанных проектов НПА после независимых экспертиз. См.: Долотов Р.О. Эффективность института независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов // Актуальные проблемы экономики и права. 2015. № 4. С. 42–49.

²⁴ Использование расширенного поиска в системе pravosudie.com позволило найти 954 судебных акта, где упоминается словосочетание «независимая антикоррупционная экспертиза». Выбранный интервал принятия актов — с 17 июля 2009 г. по 11 июня 2018 г. См., например: Решение по делу № 2-263/2013 ~ М-234/2013 Дрожжановского районного суда Республики Татарстан. URL: http://www.samosud.org/case_470970973

²⁵ См.: Решение № 3а-107/2017 ~ М-158/2017 от 27 октября 2017 г. Ленинградского областного суда Ленинградской области. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/nEWv0jh-PhK5C/>

²⁶ См.: Апелляционное определение Московского городского суда от 14 декабря 2015 г. по делу № 33а-47169/2015 и Решение по делу 2-9149/2014 ~ М-8212/2014 от 30 сентября 2014 г. Вахитовского районного суда г. Казани Республики Татарстан в отношении Межрегиональной Ассоциации правозащитных общественных объединений. URL: http://vahitovsky.tat.sudrf.ru/modules.php?name=press_dep&op=12&arc_list=2016

²⁷ См., например: Апелляционное определение по делу № 33-19112/2013 от 11 декабря 2013 г. Санкт-Петербургского городского суда // СПС «Гарант».

не играют существенной роли, интерес к судебным процедурам ожидаемо низкий.

Далее представлены комплексные критерии эффективности НАЭ, которые разработаны авторами настоящей работы.

1. Основным критерием эффективности НАЭ предлагается считать коэффициент результативности экспертиз — соотношение устраненных законодателем коррупционных факторов (если их возможно устранить) к числу выявленных коррупционных факторов в ходе независимых экспертиз.

$Kэ = УКФ / КФ$, где УКФ — устраненные коррупционные факторы, КФ — выявленные коррупционные факторы.

$Kэ \geq 0,75$ показывает высокую эффективность работы с НАЭ органа публичной власти. В случае $0,5 \leq Kэ < 0,75$ эффективность оценивается как средняя. При $0,25 \leq Kэ < 0,5$ эффективность оценивается как низкая. При $Kэ < 0,25$ речь идет об имитационном характере НАЭ.

2. Коэффициент активности экспертов. Его разумно оценивать по соотношению числа экспертиз к числу аккредитованных экспертов.

$Kа = Э1 / Э2$, где Э1 — количество экспертиз, а Э2 — количество аккредитованных экспертов. $Kа < 1$ означает, что в среднем каждый эксперт проводит менее одной экспертизы за год. Такой показатель является сигналом для Минюста РФ о низкой активности экспертов.

3. Мнение экспертного сообщества — насколько независимые эксперты удовлетворены институтом.

Критерий подсчитывается на основе опроса всех аккредитованных экспертов в России. Опрос должен быть регулярным, его результаты — открытыми. По итогам опроса экспертам предлагается поставить оценку от 0 до 10 по заданным параметрам.

Схожий критерий предлагает Долотов — учитывать долю независимых экспертов, удовлетворенных информационным обеспечением экспертизы²⁸. Но такой подход не охватывает мнения экспертов о качестве законодательства и правоприменения. При всей важности информационного обеспечения есть и другие проблемы. Достаточно ли в законодательстве прав и обязанностей экспертов? Насколько часто органы публичной власти игнорируют экспертизы? Общую оценку этих проблем можно выявить с помощью опроса.

²⁸ Долотов Р.О. Эффективность института независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов // Актуальные проблемы экономики и права. 2015. № 4. С. 46.

Литература

1. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: становление, опыт, перспективы / В.Н. Южаков, С.В. Бошно, А.А. Ефремов. М. : Дело, 2014. 144 с.
2. Долотов Р.О. Эффективность института независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов / Р.О. Долотов // Актуальные проблемы экономики и права. 2015. № 4. С. 42–49.
3. Кин Д. Демократия и гражданское общество : пер. с англ. / Д. Кин. М. : Прогресс-Традиция, 2001. 397 с.
4. Нисневич Ю.А. Участие граждан в противодействии коррупции: препринт / Ю.А. Нисневич. М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2013. 48 с.
5. Фуллер Лон Л. Мораль права / Лон Л. Фуллер ; пер. с англ. Т. Даниловой ; под ред. А. Куряева. М. : ИРИСЭН, 2007. 312 с.
6. Ховард М.М. Слабость гражданского общества в посткоммунистической Европе / М.М. Ховард. М. : Аспект Пресс, 2009. 192 с.
7. Шуманов И.В. Независимая антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов / И.В. Шуманов // Законы России: опыт, анализ, практика. 2011. № 6. С. 77–80.

References

8. Hoppe T. Anti-Corruption Assessment of Laws (Corruption Proofing): Comparative Study and Methodology / T. Hoppe. Sarajevo : Regional Cooperation Council, 2014. 206 p.

Из проведенного исследования можно сделать вывод, что государство за девять лет не достигло целей, заложенных при создании института НАЭ: усиления гражданского контроля и устранения коррупционных факторов из законодательства с его помощью. Напротив, политика государства не способствует такому контролю. Отсутствуют механизмы отстаивания экспертами своей позиции, наблюдается информационная закрытость антикоррупционных экспертиз, низкая активность экспертов.

Допустимо предположить, что НАЭ обеспечивает видимость участия гражданского общества в противодействии коррупции: эксперты многочисленны, входные барьеры для их аккредитации упрощены, но возможности ограничены. Наличие или отсутствие института существенно не влияет на уровень коррупции в России.

Авторы направляли рекомендации по совершенствованию НАЭ в Минюст РФ²⁹. В дополнение к уже озвученным в науке предложениям — проведению экзамена на получение статуса эксперта, нематериальному стимулированию экспертов, требованиям прозрачности экспертиз и ответственности экспертов можно привести следующие меры³⁰.

Предусмотреть право экспертов на административное и судебное обжалование игнорирования экспертиз или отказов признать выявленные факторы коррупционными.

Сформировать при Минюсте РФ и его территориальных органах специализированные экспертные центры из состава аккредитованных независимых экспертов для совершенствования правоприменения.

Минюсту РФ — вести и открыто публиковать статистику о количестве независимых экспертиз за отчетный период, активности экспертов, числе выявленных и устраненных коррупционных факторов, результатах опросов экспертов.

Ввести упрощенную аккредитацию на статус эксперта для обладателей ученых степеней (без экзамена).

Критерии оценки эффективности института, разработанные в настоящем исследовании, предлагается применять органам публичной власти для мониторинга НАЭ.

²⁹ Заключение ЦАП на законопроект об антикоррупционных экспертах // Сайт партии «Яблоко». URL: http://www.yabloko.ru/2017/06/19_0 (дата обращения: 10.04.2018).

³⁰ См., например: Долотов Р.О. Эффективность института независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов. С. 46–47.

ПРАВОВЫЕ И ЭТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ТЕКСТА КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

*Грунтовский Иосиф Иосифович,
заведующий кафедрой
Международного юридического института,
кандидат социологических наук, доцент
grunt63@mail.ru*

В статье рассматриваются вопросы, связанные с правовыми и морально-этическими аспектами текста Основного закона Российской Федерации. Анализируются вопросы использования этических категорий в Конституции России и конституциях других государств мира, приводятся рассуждения о достоинствах и пробелах Основного закона России.

Ключевые слова: конституция, мораль, право.

Legal and Ethical Aspects of the Text of the Constitution of the Russian Federation

*Gruntovskiy Iosif I.
Department Head of the International Law Institute
Candidate of Sociological Sciences
Associate Professor*

The article concerns the issues of legal, moral and esthetic aspects of the RF Main law text. While analyzing the use of esthetic categories in the Russian Constitution and constitutions of other states the author discusses merits and faults of the Russian Main law.

Keywords: constitution, morale, law.

Конституция государства выступает правовым столпом и морально-этической основой жизни любого общества. Российское общество имеет длительную историю становления и развития. Но события, произошедшие в конце XX в. в политической, экономической и других сферах общественной жизни, потребовали изменений и в правовой сфере, изменения правовой основы общества — Конституции Российской Федерации. Пройдя всенародное обсуждение, Основной закон России был принят всенародным голосованием в декабре 1993 г., в 2018 г. Конституция РФ отметила свое 25-летие. Результаты современных социологических опросов в российском обществе показывают, что около половины граждан России и по сей день не знакомы с ее текстом. Анализируя содержание этого важнейшего государственного документа, в нем мы можем выделить как определенные достоинства, так и некоторые пробелы.

Несомненно, что в современных условиях господства в российском обществе «плюрализма мнений» и отсутствия единой, общепринятой государственной идеологии приходится учитывать множественность мнений различных групп населения и возможности их учета как в законодательных актах, так и в Основном законе государства. В ст. 13 Конституции РФ утверждается: «Никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной»¹. Но, как свидетельствует опыт общественной жизни, от государственной, национальной идеологии никуда не денешься. И в современных условиях, высшие органы государственной власти, да и само российское общество сталкиваются с необходимостью наличия таковой.

Сегодня действующая Конституция России, как и Российская Федерация, имеют конкретные исторические предпосылки своего создания и требуют конкретно-исторического подхода при их рассмотрении. Углубляясь в историю нашего Отечества, следует вспомнить, что еще в XIX в. императором Александром I было дано поручение М.М. Сперанскому о разработке плана конституционной реформы. Такой «План всеобщего государственного образования», представлявший собой Основной закон России, в 1809 г. был представлен императору. Система, которую предложил М.М. Сперанский, была стройной и отвечала всем новейшим веяниям того времени, но была далека от российской действительности. В том же веке различные проекты российской конституции готовились декабристами Н.М. Муравьевым и П.И. Пестелем («Государственный завет»). Да и если рассматривать в целом саму мировую историю появления и становления конституций, то она не такая уж древняя. Первым в истории документом с таким названием была Конституция Соединенных Штатов Америки, принятая в сентябре 1787 г.

Но следует заметить, что значительное число современных российских юристов и правоведов склонны вести летоисчисление конституционной мысли еще с ветхозаветных библейских времен. Ибо еще в Священном Писании было сказано: «Если будет тяжба между людьми, то пусть приведут их в суд и рассудят их: правого пусть оправдают, а виновного осудят. И дал я повеление судьям вашим в то время, говоря: выслушайте братьев ваших и судите справедливо как брата с братом, так и пришельца его. Не различайте лиц на суде, как малого, так и великого выслушайте: не бойтесь лица человеческого, ибо суд — дело Божие; а дело, которое для вас трудно, доведите до меня, и я выслушаю»

¹ Конституция Российской Федерации. 3-е изд. М.: Юрайт, 2000. Ст. 13, п. 2.

его»². В современных конституциях мира мы можем найти по этому поводу краткую запись «Все равны перед законом и судом». Исходя из вышесказанного, можно заключить, что всемирная история конституции и конституционной мысли насчитывает более трех тысяч лет.

Но давайте рассмотрим вопрос о соотношении ныне действующей Конституции РФ как основного закона — правовой основы законодательной системы и сформировавшейся в данный исторический момент времени общественной морали, т.е. вопрос соотношения *морали и права*. Несомненно, что органическая связь между этими двумя важнейшими формами регуляции жизни существует, как мы удостоверились, с незапамятных времен. Но что касается толкования самой сущности морали и права понимания генезиса, содержания, характера, тенденций и перспектив развития их связи, согласия и тем более единодушия среди граждан России нет.

Что касается проблемы соотношения права и морали, то в современных условиях основополагающей является концепция, утверждающая, что в разные исторические эпохи в деле упорядочения межчеловеческих отношений определяющую роль играли разные формы социальной регуляции: мифы, бытовые традиции, обычаи, религиозные заповеди, нормы морали и права. Исходя из этой трактовки, в наше время определяющую роль в регуляции социальных отношений и поведения человека, несомненно, играют право и закон. Это подтверждает и сам текст Конституции РФ — являются сторонники такой трактовки. Так, в п. 1 ст. 1 Конституции записано, что «Российская Федерация есть демократическое, федеративное *правовое* государство с республиканской формой правления» (выделено авт.).

Необходимо отметить и то, что и сам вопрос о соотношении понятий «право» и «закон» трактуется как самими юристами, так и учеными в области философии права тоже весьма неоднозначно. Но при всех разногласиях в мнениях среди ученых при обсуждении Основного закона страны не следует забывать о том, что этот документ юридически-правовой по своей главной сути и связан с регуляцией отношений во всех сферах общественной и индивидуальной жизни человека.

Несомненно, право и мораль пронизывают все сферы жизнедеятельности человека и общества. Но сфера действий норм морали, по нашему мнению, носит более всеохватный и всепроникающий характер, затрагивает не только внешнюю (общественную) жизнедеятельность человека, но и его внутреннюю духовную жизнь. Нормы права же охватывают и регулируют только внешнюю сторону бытия общества и личности. Норма права начинает действовать только тогда, когда есть внешние проявления конкретных действий, поступков и отношений граждан, а вот нормы морали затрагивают и наше внутреннее состояние (мучения совести, душевные страдания и т.д.).

Размышляя сегодня о достоинствах и пробелах Основного закона России, и в первую очередь с точки зрения защиты прав и свобод граждан, требований общечеловеческих норм морали, уместно вспомнить слова видного российского мыслителя и философа права

² См.: Сборник статей «Библия и конституция». Издание Московского клуба юристов, 1998.

XIX–XX вв. И.А. Ильина: «Русское право и правоведение должны оберегать себя от западного формализма, от самодовлеющей юридической догматики, от правовой беспринципности, от релятивизма и сервилизма. России необходимо новое правосознание, национальное по своим корням, христиански-православное по своему духу и творчески-содержательное по своей цели»³. Как известно, в западном обществе за весь период его исторического развития приоритет в понимании соотношения между правом и моралью изначально (и вплоть до наших дней) принадлежал (и принадлежит) праву. А вот в России, наоборот, приоритет отдавался духовной жизни общества. В общественном и в индивидуальном сознании граждан всегда преваляло духовное, моральное начало.

Современные разногласия по вопросу о соотношении положений Конституции РФ и норм морали представляют и различные толкования смысла таких фундаментальных исходных понятий, как «мораль», «нравственность», «этика». Но в целом и в быту, и в общении, и в справочных изданиях, да и в научных кругах эти понятия употребляются как синонимы, но также нередко имеют место и попытки их различения по содержанию и смыслу. Так, попытку различения смысла этих понятий делает О. Осадчая. В своей работе⁴ она отмечает, что наша Конституция «не содержит определений ни морального вреда, ни таких важнейших понятий, как мораль и нравственность», считает, что эти понятия было бы целесообразно закрепить в Конституции. В данной статье автор использует эти понятия как синонимы, включающие положительно-гуманное содержание.

Можно было бы и согласиться с этими предложениями, но таких и подобных им весьма разумных и актуальных предложений сегодня поступает столько, что если все их одобрить и принять, то Конституция России перестанет быть основополагающим юридическим документом и превратится в гигантский Моральный кодекс новой России.

Отметим, что в тексте Конституции РФ понятия «этика» и «мораль» действительно не упоминаются ни разу, а слово «нравственность» — только один раз, да и то не в прямом контексте в п. 3 ст. 55. Прочитав содержание текста данной статьи: «Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, *нравственности*, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства»⁵. Да, можно было бы согласиться с мыслью о том, что в нашей Конституции недостаточно внимания уделяется нравственным, моральным, этическим проблемам. Но вот вопрос о конкретных способах и практических путях устранения этих пробелов остается открытым.

В целом же следует отметить, что Конституция РФ как правовой акт содержит и нормы, во многом определяющие нравственные ориентиры, ориентиры справедливости для общества и государства. Она является правовым и моральным столпом правовой системы

³ Цит. по: Русская идея. М.: Республика, 1992. С. 443.

⁴ См.: Осадчая О. Моральный вред в российском законодательстве и его регулирование Конституцией России // Право и жизнь. 2006. № 100 (10). С. 69–79.

⁵ Конституция Российской Федерации. Ст. 55, п. 3.

России как многонационального демократического, федеративного, правового, социального государства, которое проводит политику, направленную на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.

То, что в нашей Конституции термины «мораль» и «этика» вообще не употребляются, вовсе не означает, что в ней не уделяется внимание морали и нравственности. Так, в зависимости от контекста употребления этических понятий и от их восприятия и истолкования соответствующим субъектом в тексте нашего Основного закона содержится множество положений, которые могут быть истолкованы не только в формальном юридически-правовом аспекте, но и с полным на то основанием — в этически-моральном аспекте.

Так, например, в преамбуле документа говорится не только о правах и свободах человека, гражданском мире и согласии, об общепризнанных принципах равноправия и самоопределения народов, но и о том, что мы принимаем Конституцию, «что память предков, передавших нам любовь и уважение к Отечеству, веру в добро и справедливость». Неоднократно упоминается в тексте Конституции и такое, безусловно, этическое понятие, как «достоинство личности». Так, например, формулировка во второй главе ст. 21, п. 1 и п. 2: «Достоинство личности охраняется государством. Ничто не может быть основанием его умаления. Никто не должен подвергаться пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению или наказанию. Никто не может быть, без добровольного на то согласия, подвергнут медицинским, научным или иным опытам».

Примечательно то, что в содержании Конституции РФ в той или иной мере нашел воплощение один из важнейших и общепризнанных в мире принципов — «золотое правило морали», суть которого заключается в следующем: «Не делай другому то, что не хочешь, чтобы делали тебе». Примеров различных формулировок и толкований этого «золотого правила» мы можем встретить множество. Например — «заповедь Конфуция»: «Не делайте другим того, чего себе не желаете», или русская пословица — «Чего в других не любишь, того не делай сам», или общеизвестная христианская заповедь из Евангелия от Матфея: «Итак, во всем, как хотите, чтобы с вами поступали люди, так поступайте и вы с ними, ибо в этом закон и пророки»⁶.

Положения Конституции РФ также неоднократно «перекликаются» с этим «золотым правилом морали». Например, в п. 3 ст. 17 отмечено: «Осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц», или в п. 2 ст. 36 сказано: «Владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляется их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц».

Но, как нам известно, из повседневной жизнедеятельности, на практике эти мудрые и гуманные заповеди не всегда и не всеми выполняются, начиная с простых граждан и заканчивая руководителями различного уровня. Так, А.А. Гусейнов в своей работе замечает: «Золотое правило само по себе не имеет общечеловеческого статуса. Каждый класс и каждая эпоха

вкладывают в него свое содержание»⁷. Следует добавить только то, что таким «вкладыванием» занимаются не только различные классы и эпохи, но и практически все члены общества и во все времена. Так что «золотое правило морали», выступает неким идеалом, но разные эпохи и общества в различные исторические периоды своего развития вкладывают в него свое понимание и исполнение с учетом в том числе культурных ценностей и менталитета народа.

Так что вопрос и в праве, и в морали, и в нравственном кодексе, и в Конституции сконцентрирован на необходимости обеспечения практического исполнения этих положений и заповедей. Но, увы, существует много факторов социального, культурного и иного плана, влияющих на примерное их исполнение. Да и что касается российской действительности по выполнению этих положений и заповедей, вспоминается известное ироническое высказывание М.Е. Салтыкова-Щедрина о том, что «строгость российских законов компенсируется необязательностью их исполнения». И это, как ни прискорбно, на наш взгляд, касается не только наших российских законов и моральных установок, так или иначе это проявляется и в других обществах. А в последнее время необязательность исполнения требований норм права проявляется и на уровне межгосударственных, международных отношений и международного права.

В целом что касается соблюдения «золотого правила морали», исполнение его требований носит индивидуальный характер как для отдельно взятой личности, группы, так и для общества в целом. История свидетельствует, что ни конституция, ни нравственный кодекс, ни религиозная заповедь сами по себе не решают задачу эффективного противостояния аморальному и преступному в деятельности социальных объектов. Подтверждение этому — статистические данные о «негативных, противоправных и аморальных реалиях» современности как в России, так и в других странах. Реальная наша жизнь сегодня предоставляет богатейший материал для сопоставления того, что юристы называют «де-юре» и «де-факто», а философы и теоретики этики — «должным» и «сущим».

Обратимся к содержанию нашей Конституции в контексте употребления в ней этических понятий и суждений. Внимательно изучив содержание ее статей, можно отметить упоминание в них таких, к примеру, понятий и суждений, как:

- «достойная жизнь и свободное развитие человека» (ст. 7);
- «достоинство личности» (ст. 21);
- «защита своей чести и доброго имени» (ст. 23);
- «свобода совести» (ст. 28);
- недопущение агитации или пропаганды, социальной, расовой, национальной или религиозной ненависти и вражды (ст. 29);
- недопущение экономической деятельности, направленной «на монополизацию и недобросовестную конкуренцию» (ст. 34);
- под защитой государства находятся — «материнство, детство, семья. Забота о детях, их воспитание — равное право и обязанность родителей», так же как и забота взрослых детей «о нетрудоспособных родителях» (ст. 38);
- поощряется «благотворительность» (ст. 39);
- отмечен «долг и обязанность гражданина — защита Отечества» (ст. 59) и т.д. и т.п.

⁶ См.: Гусейнов А.А. Золотое правило нравственности. М., 1988.

⁷ Там же. С. 128.

Да и по сути дела, все содержание текста Конституции наполнено такими понятиями, положениями, установками. Их правильное и адекватное понимание и исполнение предполагает и требует учета морально-нравственного содержания. Поэтому каждое из приведенных положений и понятий, как и сам текст Конституции РФ в целом, а также и все другие нормативные правовые акты конечно же достойны внимательного этического осмысления, их «агитации и пропаганды» среди населения, популярного разъяснения и серьезного дискуссионного обсуждения в обществе.

В ходе анализа, сравнения и сопоставления текста Основного закона РФ с текстами конституций некоторых других стран мира по употреблению таких этических терминов, как нравственность, мораль, дух, духовность, справедливость, мы выявили количество упоминаний этих терминов в них. Как видно из таблицы, Основной закон РФ не на первых местах.

Сравнительные данные по среднему количеству упоминаний этических терминов в основных законах стран мира (количество раз)

Страны / Термины	Страны Латинской Америки	Страны Африки	Страны Азии	Страны Европы	Россия
нравственность	10,6	2,9	2,4	2,2	1
мораль	8,6	5,8	3,7	2,5	0
ДУХ, ДУХОВНОСТЬ	5,3	3,4	4,3	2,5	0
справедливость	15,4	15,9	7,9	3,7	1

В контексте рассматриваемых нами проблем представляют интерес данные профессора, члена-корреспондента РАЕН В.Э. Багдасаряна⁸. Так, исходя из его анализа, понятие «Родина» в нашей Конституции встречается *один* раз, в европейских в среднем более двух раз, а в целом по миру — около трех раз. Слова «патриот», «патриотизм» присутствуют в конституциях стран Европы и ближнего зарубежья в среднем один раз и около двух раз в конституциях стран мира. В конституции Китая они употреблены четыре раза. В Конституции бывшего СССР также говорилось о советском патриотизме. В современной же Конституции РФ нет и обращения к теме патриотизма, соответственно, не используется и соответствующая терминология. Хотя всем известно, что сама идея патриотизма пронизана нравственным содержанием.

Следует также сказать несколько слов относительно таких ключевых для юриспруденции понятий, как «право» и «обязанность». В нашем Основном законе они употребляются в три и шесть раз (соответственно) чаще, чем во всех конституциях других стран мира.

⁸ Багдасарян В.Э. Сравнительный конституционный анализ. Конституция РФ как конституция побежденного государства. URL: <http://rusland.ru/tv/lections/>

Понятно, что нет прав без обязанностей, как и обязанностей без прав. Но, например, ни в нашей стране, ни в мире в целом мы не наблюдаем каких-либо общественных движений за расширение и усиление обязанностей. А вот общественных движений, борющихся «за права и свободы человека», мы найдем множество как в настоящее время, так и в историческом прошлом.

Что касается использования в конституциях разных стран мира термина «свобода», то наш Основной закон находится по его использованию на втором месте после Конституции Германии (ФРГ). Но следует заметить, что толкование понятия «свобода» в отечественном общественном сознании может иметь много смыслов, вплоть до «вседозволенности». Здесь уместно привести высказывание Г. Гегеля: «Когда мы слышим, что свобода состоит вообще в возможности делать все, что хотят, то мы можем признать такое представление *полным отсутствием культуры мысли* (выделено авт.), в этом представлении нет еще ни малейшего даже намека понимания того, что есть в себе и для себя свободная воля, право, нравственность и т.п.»⁹

Понятное дело, такие наши размышления и выводы могут быть неоднозначными, противоречивыми, вызывающими полемику. Но автор, высказывая свою позицию, не претендует на ее бесспорность и истинность и доступен для полемики и выслушивания возражений или других позиций по обсуждаемому вопросу.

Приведем только один краткий пример подобных категорических рассуждений А.Н. Савельева: «Вся первая глава Конституции “Основы конституционного строя” — сплошная лож. Ни один пункт из всего, что записано в ней, никогда не исполнялся»¹⁰. Между тем примеры подобных мнений, в том числе и по обсуждаемой нами теме, как в наших СМИ, так и в общении граждан, и даже специалистов-профессионалов, далеко не малочисленны. И это требует общественных размышлений и дискуссий, в том числе и в конкретном этическом плане. Но не будем занимать пессимистической позиции и отметим, что наша Конституция еще сравнительно молода, ей только 25 лет. А как известно, молодым всегда открыты пути для дальнейшего развития, роста и совершенствования.

Таким образом, тема правовых, этических аспектов в Конституции Российской Федерации, затронутая нами в данной статье, бесконечно сложна, противоречива, неохватна, и мы уверены, что еще долгое время она будет оставаться таковой. И процесс дальнейшего осмысления и заинтересованного обсуждения как достоинств, так и возможных имеющихся недостатков, пробелов или недоработок в этом важнейшем государственном документе, а также поиск возможных путей их преодоления, по нашему мнению, непрерывен.

⁹ Гегель Г.В.Ф. Философия права. М., 1990. С. 465.

¹⁰ Савельев А.Н. Время русской нации. М., 2007. С. 88.

Литература

1. Багдасарян В.Э. Сравнительный конституционный анализ. Конституция РФ как конституция побежденного государства / Багдасарян В.Э. // Либеральная Конституция России 1993 года: проблема смены : материалы научно-экспертной сессии (г. Москва, 6 декабря 2013 г.) : сб. ст. М. : Наука и политика, 2013. С. 14–42.
2. Гегель Г.В.Ф. Философия права / Г.В.Ф. Гегель ; пер. с нем. М. : Мысль, 1990. 524 с.
3. Гусейнов А.А. Золотое правило нравственности. 3-е изд., доп. и перераб. / А.А. Гусейнов. М. : Молодая гвардия, 1988. 269 с.
4. Осадчая О. Моральный вред в российском законодательстве и его регулирование Конституцией России / О. Осадчая // Право и жизнь. 2006. № 100 (10). С. 69–79.
5. Русская идея : сб. / сост. и авт. вступ. ст. М.А. Маслин ; коммент. Р.К. Медведевой. М. : Республика, 1992. 494 с.
6. Савельев А.Н. Время русской нации / А.Н. Савельев. М. : Книжный мир, 2007. 544 с.

ВОВЛЕЧЕННЫЕ В СОЦИАЛИСТИЧЕСКОЕ СТРОИТЕЛЬСТВО: ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ ДОБРОВОЛЬНЫХ ОБЩЕСТВ И СОЮЗОВ НА РУБЕЖЕ 1920–1930-Х ГОДОВ*

*Туманова Анастасия Сергеевна,
профессор Департамента общих и межотраслевых
юридических дисциплин, ведущий научный сотрудник
Центра исследований гражданского общества и некоммерческого сектора
Национального исследовательского университета
«Высшая школа экономики», доктор юридических наук,
доктор исторических наук, профессор
anastasiya.13@mail.ru*

В статье рассмотрено правовое положение добровольных обществ в условиях перехода от новой экономической политики к форсированному строительству социализма. Анализируется Положение о добровольных обществах и союзах 1930 г., а также его редакция 1932 г.

Ключевые слова: правовое положение добровольных обществ и союзов, профессиональное сообщество, социалистическое общество.

Involved in Socialist Construction: The Legal Position of Voluntary Societies and Unions on the Verge of the 1920s to the 1930s.

*Tumanova Anastasia S.
Professor of the Department of General and Interbranch Legal Disciplines
Leading Research Scientist of the Center for Research of the Civil Society
and the Non-Profit Sector of the National Research University Higher School of Economics
Doctor of Law, Doctor of History, Professor*

The author describes the legal status of voluntary associations in the period of transition from the New Economic Policy to the accelerated construction of socialism. The author analyzes the Regulation on voluntary associations and unions adopted in 1930, as well as its revision in 1932.

Keywords: legal status of voluntary associations and unions, professional community, socialist society.

В статье «Год великого перелома: к XII годовщине Октября» И.В. Сталин назвал 1929 год «годом великого перелома на всех фронтах». «Великий перелом» означал коренную перестройку не только в промышленности и в сельском хозяйстве, но и в культурной жизни. Изменения в культуре и идеологии получили название «культурной революции». Целью этих перемен было формирование культуры нового типа, предполагавшей изживание частных начал в угоду публичным, а также пролетаризацию жизни социума.

Судьба гражданского общества в парадигме «великого перелома» на пути построения социалистического общества была предопределена. Под лозунгами «культурной революции» продолжалось наступление государства на добровольные общества. Оно активизировалось уже в 1928 г. По данным на 1 января 1928 г. в РСФСР, без автономных республик и Москвы, насчитывалось в общей сложности 4480 обществ и союзов¹.

6 февраля 1928 г. Постановлением ВЦИК и СНК РСФСР было утверждено «Положение об обществах и союзах, не преследующих целей извлечения прибыли»². В нем официально провозглашалось требование по-

литической правоспособности руководящего состава обществ. Граждане, лишённые права участия в выборах («лишенцы»), не могли быть должностными лицами ассоциаций, а также их организаторами. Постановление также оговаривало поводы, по которым обществам могло быть отказано в утверждении: а) если цели и методы деятельности общества противоречат законам СССР и РСФСР; б) если целью общества является изучение мистики, возбуждение национальной розни и т.п.; в) если общество угрожает общественному спокойствию; г) если цели общества неясны, неопределённые; д) если уже существует общественное объединение с аналогичными целями (ст. 16)³. В целом советское государство признавало законными только общества, цели и задачи которых не противоречили интересам строительства социализма, рассчитывая на их вовлечение в социалистическое строительство. Очевидно, что расплывчатость оснований разрешения ассоциаций давала государству рычаги для отклонения ходатайств неугодных по тем или иным причинам обществ.

Постановление 1928 г. отменяло все ранее изданные положения об обществах и союзах, а также инструкции и ведомственные распоряжения. Все общественные объединения, исключая профсоюзы и так

¹ Коржихина Т.П. Извольте быть благонадежны! М., 1997. С. 111.

² Свод узаконений РСФСР. 1928. № 22. Ст. 157.

³ Коржихина Т.П. Указ. соч. С. 127.

* Статья подготовлена при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований (проект № 17-03-00719) «Модели правового обеспечения функционирования общественных организаций в политико-правовой системе России (последняя треть XVIII — первая треть XX вв.)».

называемые массовые общества (Союз обществ друзей обороны и авиационно-химического строительства (ОСОАВИАХИМ), «Друг детей», «Долой неграмотность» и др.), находившиеся в непосредственном ведении партийных органов, должны были в шестимесячный срок пройти перерегистрацию.

В ходе перерегистрации обществ и союзов в 1928–1929 гг. они были подвергнуты масштабной «чистке». Планировалось ликвидировать неработающие общественные организации, а также ассоциации, существование которых признавалось нецелесообразным по политическим мотивам. Закрытию подлежали организации, объединявшие «антисоветские элементы». В первую очередь под «чистку» попали культурно-просветительные, научные и творческие объединения интеллигенции. Практиковалось также укрупнение обществ, их слияние с объединениями, имевшими аналогичные цели.

В ходе перерегистрации было закрыто подавляющее число организаций с дореволюционной историей. В их числе были авторитетные научные объединения — Русское физико-химическое общество и Общество любителей естествознания, антропологии и этнографии (закрыты в 1931 г.). Прекратили свое существование известные ассоциации гуманитариев: Общество истории и древностей российских (1929 г.), Общество любителей российской словесности (1930 г.), Русское библиографическое общество (1930 г.). В составленных Главнаукой рекомендациях к ликвидации Русского библиографического общества указывалось, что в его трудах не усматривалось марксистской идеологии, что оно не предпринимало усилий для привлечения масс и, наконец, не вносило никакого вклада в строительство социализма⁴.

Подлинному разгрому были подвергнуты краеведческие общества, а их руководители и участники — массовым арестам. Между тем активно развивавшиеся в 1920-е годы краеведческие общества сыграли существенную роль в изучении отдельных районов страны, их культуры, экономики и истории. Они были особенно важными для регионов, где отсутствовали либо присутствовали в небольшом числе научные учреждения: Татарстана, Таджикистана, Киргизии, Удмуртии, Крыма и др.

В 1929 г. было закрыто Русское техническое общество. Пережившему материальные лишения в начальный период военного коммунизма РТО удалось убедить советскую власть в своей значимости в технико-экономических вопросах. К тому же большевики стремились к привлечению технических специалистов. С лидерами РТО лично беседовал В.И. Ленин⁵. Специалисты РТО входили в научные комиссии и отделы при ВСНХ. Вовлеченному в социалистическое строительство РТО удавалось находиться на острие экономической политики (общество занималось изучением экономических последствий Брест-Литовского договора), заниматься актуальными технико-хозяйственными вопросами (разработка планов петроградского метро, проектировка холодильного оборудования, управление профессионально-техническими училищами). Оно

получало правительственные субсидии. В годы НЭПа сотрудники РТО уверовали в возможность повышения роли «старой» технической интеллигенции и упрочивали связи с профсоюзными и партийными работниками⁶. Однако советская власть смотрела на главную техническую ассоциацию всего лишь как на попутчика.

Тогда же, в год «великого перелома», было закрыто и Московское общество сельского хозяйства. В первые годы советской власти, в условиях упразднения земств и поползновений со стороны государства и кооперативов к ликвидации местных сельскохозяйственных обществ, МОСХ отстаивало право ассоциаций сельского хозяйства на существование. Оно координировало интересы сельских хозяев, а также пропагандировало их достижения в нестабильной публичной среде. Члены МОСХ доказывали, что аграрные общества выполняли государственные по своему существу и значению задачи в земледельческом секторе: способствовали росту производительности сельскохозяйственного труда, повышению уровня сельскохозяйственной науки и техники, оживлению деревенской жизни. Утвержденный ВСНХ в марте 1919 г. устав МОСХ стал типовым для обществ сельского хозяйства, однако последующий устав 1923 г. по настоянию ГПУ утвержден не был, что служило плохим предзнаменованием и держало общество в подвешенном состоянии вплоть до закрытия. В годы НЭПа деятели МОСХ стали высказывать осторожный оптимизм, но экономическая либерализация оказалась недолговечной. К тому же ей не сопутствовала либерализация в политической и культурной областях. В условиях перехода к форсированной коллективизации ассоциация профессионалов-аграрников с более чем вековой дореволюционной историей не представлялась власти полезной и безопасной⁷.

Целый ряд обществ прекратили свое существование в силу того, что им было отказано в перерегистрации. Среди них были Литературно-драматическое и музыкальное общество им. А.Н. Островского, общество поэтов и критиков «Литературный особняк», Общество А.П. Чехова и его эпохи, Кружок памяти Валерия Брюсова; трем последним организациям НКВД рекомендовал перенести свою работу в Общество литературного музея при библиотеке им. Ленина. В конце 1928 г. под пристальное наблюдение Наркомпроса попало Московское общество любителей естествознания, антропологии и этнографии. Было решено, что эта организация и Московское общество испытателей природы дублируют друг друга, ввиду чего в 1931 г. оба объединения были слиты, а в объединенное общество введены молодые «красные специалисты»⁸. В 1929 г. по инициативе Наркомпроса было ликвидировано старейшее Общество поощрения художеств.

В начале 1930-х годов деятельность обществ и союзов уже жестко регламентировалась государством. Так, в новой редакции Положения о добровольных обществах от 30 августа 1930 г.⁹ говорилось о необходи-

⁴ Брэдли Дж. Добровольные общества в Советской России. 1917–1932 гг. // Вестник Московского университета. Сер. 8. История. 1994. № 4. С. 42.

⁵ Купайгородская А.П., Лебина Н.Б. Добровольные общества Петрограда-Ленинграда в 1917–1937 гг. (тенденции развития) // Добровольные общества в Петрограде-Ленинграде в 1917–1937 гг. : сб. ст. Л., 1989. С. 10.

⁶ Bradley J. Associations in Times of Political Turmoil: Science Societies and the Bolshevik Regime 1917–22 // Russia's Home Front in War and Revolution, 1914–22: Book 2. Vol. 3. The Experience of War and Revolution / ed. by Adele Lindenmeyr, Christopher Read, and Peter Waldron. Bloomington, 2016. P. 156–158.

⁷ Ibid. P. 161–167, 169.

⁸ Брэдли Дж. Добровольные общества в Советской России. 1917–1932 гг. С. 41.

⁹ СУ РСФСР. 1930. № 44. Ст. 527.

мости привлечения добровольных обществ и союзов к активному участию в социалистическом строительстве. Эту задачу планировалось достигать широким вовлечением в общественные организации трудящихся масс и обеспечением пролетарского руководства ими. Положение рекомендовало общественным организациям строить свою деятельность в соответствии с общегосударственным планом развития народного хозяйства и культуры, а научную работу основывать на марксистско-диалектической проработке вопросов. В нем впервые официально говорилось о руководстве деятельностью обществ со стороны государственных органов; законодательство предшествующего периода упоминало только о надзоре. В 1930 г. юридически было закреплено подчиненное положение общественных организаций по отношению к государственному аппарату. С ликвидацией в декабре 1930 г. республиканских НКВД надзор за обществами передавался президиумам ВЦИК и ЦИК автономных республик, краевых (областных) исполкомов, а также президиумам горсоветов.

Следующей вехой в жизни общественных организаций стал 1932 г. Именно тогда был принят документ, окончательно определивший положение общественных организаций в политической системе советского общества. 10 июля 1932 г. ВЦИК и СНК РСФСР издали Постановление «Об утверждении Положения о добровольных обществах и союзах». Официальный мотив для введения его в действие заключался в «дальнейшем развертывании деятельности добровольных обществ и союзов и усилении их участия в социалистическом строительстве»¹⁰.

Положение 1932 г. вобрало в себя все основные содержательные моменты Постановления ВЦИК и СНК РСФСР от 30 августа 1930 г. и включило ряд новелл. Устанавливалось, что добровольные общества и союзы строят свою деятельность согласно плану развития народного хозяйства и принимают практическое участие в осуществлении очередных задач советской власти. Требование политической правоспособности предъявлялось в Положении 1932 г. не только к руководящему составу обществ и союзов, но и к рядовым членам. Лица, проявлявшие враждебное отношение к революционному движению пролетариата, не могли быть приняты в общества. Существенно были расширены права государственных органов в области надзора и контроля над деятельностью общественных организаций. Положение 1932 г. разграничивало общества и союзы по району деятельности, устанавливало всесоюзный, всероссийский, республиканский, краевой, областной, районный, городской и сельский уровни. Оно определяло способ организации обществ, их взаимоотношения с государственными органами, устанавливало порядок утверждения уставов и ликвидации обществ.

Уставы обществ должны были утверждаться правительством или наркоматами по согласованию с Наркомфином СССР. Непременным условием учреждения обществ являлось предоставление ими устава и списка членов-учредителей в Объединенное государственное политическое управление (ОГПУ) СССР либо, для региональных обществ, в его местные органы. В самом постановлении об этом не говорилось, однако наркоматы утверждали уставы организаций лишь после получения ориентировок из ОГПУ. В Положении 1932 г.

¹⁰ СУ РСФСР. 1932. № 74. Ст. 331.

также подчеркивалось, что общества не могут ставить своей целью защиту правовых и экономических интересов своих членов, за исключением особо оговоренных случаев¹¹.

Все общества и союзы обязывались в трехмесячный срок привести свои уставы в соответствие с Положением 1932 г. и представить их на утверждение установленным порядком. Общества, не представившие уставы в указанный срок, наркоматам предписывалось ликвидировать.

Перерегистрация начала 1930-х годов привела к значительному сокращению численности добровольных обществ. По данным Т.П. Коржихиной, после перерегистрации 1932 г., являвшейся по существу очередной «чисткой», в системе сектора науки Наркомпроса РСФСР осталось всего 16 научных обществ и несколько обществ в области литературы и искусства, которые находились накануне реорганизации¹². В конце 1920-х — начале 1930-х годов были ликвидированы все общества, ассоциации и союзы творческой интеллигенции. Им предписывалось объединиться во всесоюзные общества, в которых творческие союзы изменили свою природу и организационный статус. Если до 1932 г. творческие союзы интеллигенции еще сохраняли подобие добровольных объединений, то после 1932 г. они превратились в придаток государственного аппарата, которым последний руководил безраздельно. Их уставы утверждались не на учредительных съездах ассоциаций, а правительством¹³.

По сведениям А.П. Купайгородской и Н.Б. Лебиной, в Ленинграде к 1934 г. действовало всего 76 добровольных обществ, а к 1937 г. их число сравнялось со статистикой времени военного коммунизма, составив искомые 50 добровольных обществ и сократившись после 1929 г. в три раза¹⁴. Скупые цифры являются иллюстрацией государственной политики, нацеленной на подчинение добровольных обществ советскому государству и вытеснение их из политической системы. Это был разгром добровольных ассоциаций, признанных исследователями «одним из последних бастионов гражданского общества»¹⁵.

Резкое сокращение численности общественных организаций в 1930-х годах было продиктовано многими причинами. Одна группа обществ была закрыта правительственными постановлениями, причем нередко без объяснения причин и по надуманным мотивам. Другие прекратили свое существование в силу позиции советских государственных и партийных учреждений, отказавших в перерегистрации их учредительных документов. Третьи приняли решение о самоликвидации, сознавая невозможность существования в условиях утверждавшейся административно-командной системы управления. Четвертые ликвидировались под нажимом массовых советских организаций. Пятые самоликвидировались по другим причинам: в силу смерти лидера организации, консолидировавшего вокруг себя единомышленников, либо вследствие ареста членов.

Сохранялись лишь организации, признанные советскими, за которыми власть могла осуществлять

¹¹ Коржихина Т.П. Указ. соч. С. 262.

¹² Там же. С. 263.

¹³ Там же. С. 288.

¹⁴ Купайгородская А.П., Лебина Н.Б. Указ. соч. С. 13, 14.

¹⁵ Брэдли Дж. Добровольные общества в Советской России. 1917–1932 гг. С. 44.

реальный контроль. Это были общественные организации лишь по названию, по существу они представляли собой государственные институты. Сохранились так называемые общества нового типа или массовые (ОСОАВИАХИМ, Союз безбожников, общество «Долой неграмотность», Общество друзей советского кино и др.), часть старейших научных обществ типа Русского географического общества, а также значительная часть медицинских обществ. Массовые общества в общей сложности охватывали десятки миллионов членов. Однако они были весьма слабыми; демократические нормы членства и декларации о финансовой самостоятельности имели в их жизни лишь формальное значение. Существование и текущая деятельность массовых обществ определялись поддержкой властей¹⁶.

¹⁶ Киселева Н.В. Возникновение советского феномена массовых добровольных обществ. Ростов н/Д., 1998. С. 204.

Общества нового типа играли в социально-культурной жизни 1920-х годов неоднозначную роль. С одной стороны, их деятельность имела конструктивное значение, так как они содействовали успешному решению насущных задач социалистического строительства. С другой стороны, их роль была деструктивной, поскольку они принимали участие в укреплении утопического политического режима.

Положение о добровольных обществах и союзах 1932 г. стало основным документом, регламентирующим правовой статус добровольных обществ в СССР. Оно оставалось в силе вплоть до начала 1990-х годов. За последние более чем полвека существования советского строя законодательных актов об обществах и союзах, сопоставимых с ним, принято не было. В 1940–1950-х годах новых общественных объединений практически не возникало. Они стали появляться только после XX съезда КПСС 1956 г., а в массовом порядке — с началом перестройки во второй половине 1980-х годов.

Литература

1. Брэдли Дж. Добровольные общества в Советской России. 1917–1932 гг. / Дж. Брэдли // Вестник Московского университета. Серия 8: История. 1994. № 4. С. 42.
2. Киселева Н.В. Возникновение советского феномена массовых добровольных обществ / Н.В. Киселева. Ростов н/Д., 1998. 210 с.
3. Коржихина Т.П. Извольте быть благонадежны! (Об отношении власти к о-ву) / Т.П. Коржихина ; вступ. ст. А.С. Сенина. М. : Рос. гос. гуманит. ун-т, 1997. 371 с.
4. Купайгородская А.П. Добровольные общества Петрограда-Ленинграда в 1917–1937 гг. (тенденции развития) / А.П. Купайгородская, Н.Б. Лебина // Добровольные общества в Петрограде-Ленинграде в 1917–1937 гг. : сб. ст. Л., 1989. С. 5–16.
5. Туманова А.С. Гражданское общество на переломе: первые декреты советской власти в оценках либеральной общественности / А.С. Туманова // Гражданское общество в России и за рубежом. 2018. № 3. С. 26–30.
6. Туманова А.С. Нормативно-правовые аспекты функционирования общественных организаций в Советской России (1917–1932 гг.) / А.С. Туманова // Гражданское общество в России и за рубежом. 2012. № 1. С. 20–26.

References

7. Bradley J. Associations in Times of Political Turmoil: Science Societies and the Bolshevik Regime 1917–22 / J. Bradley // Russia's Home Front in War and Revolution, 1914–22: Book 2. Vol. 3. The Experience of War and Revolution / ed. by Adele Lindenmeyr, Christopher Read, and Peter Waldron. Bloomington, 2016. P. 156–158.

Уважаемые читатели!

Чтобы облегчить поиск интересующих вас материалов в выпущенных Издательской группой «Юрист» журналах, подготовлен библиографический указатель всех публикаций за период с 2013 по 2018 г. Настоящее издание является продолжением библиографического указателя статей, вышедших в свет в журналах Издательской группы «Юрист» за период с 1993 по 2013 г. Статьи приведены по изданиям, в которых они опубликованы и размещены в алфавитном порядке по фамилиям авторов, что значительно упрощает процедуру поиска необходимой информации.

С содержанием сборника и перечнем публикаций можно ознакомиться на сайте Издательской группы «Юрист» в разделе «Книги» и в электронной библиотеке научных публикаций РИНЦ.

ЗАЩИТА ИНСТИТУТОВ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА ОТ НЕСОВЕРШЕНСТВА ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВА (НА ПРИМЕРЕ СРАВНЕНИЯ ИНСТИТУТОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ И РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ): МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ

*Леонов Александр Петрович,
адъюнкт кафедры теории и истории государства и права
Нижегородской академии
Министерства внутренних дел Российской Федерации
leo05alex@yandex.ru*

В статье исследуются особенности методологии хронодискретного моногеографического сравнительного правоведения в сравнении с классическим сравнительным правоведением. Автор приходит к выводу о том, что использование данной методологии позволяет избежать ряда проблем, присущих классическому сравнительному правоведению и представляющих угрозу для гражданского общества, выявить в прошлом положительный опыт в реализации изучаемого института, а также изучить возможность внедрения этого опыта в современность.

Ключевые слова: хронодискретное моногеографическое сравнительное правоведение, методология, Государственная Дума в Российской империи, Государственная Дума в Российской Федерации, гражданское общество.

Protection of Civil Society Institutions from Imperfection of Legislative Government Authorities (on the Example of Comparison of the State Duma Institutions of the Russian Empire and the Russian Federation): Methodological Aspects

*Leonov Aleksandr P.
Junior Scientific Assistant of the Department of Theory and History
of State and Law of the Nizhny Novgorod Academy of the Ministry
of the Interior of the Russian Federation*

The article examines the features of the methodology of chronodiscrete monogeographical comparative law in comparison with classical comparative law, as well as the conclusions that a researcher can draw on its basis. The author concludes that the use of this methodology avoids a number of problems inherent in classical comparative law and posing a threat to civil society, to identify in the past positive experience in the implementation of the institution under study, and to explore the possibility of introducing this experience into modern times.

Keywords: chronodiscrete monogeographical comparative law, methodology, State Duma in the Russian Empire, State Duma in the Russian Federation, civil society.

Понятие «гражданское общество» в Российской Федерации не имеет нормативного закрепления. Исследователи во всем мире также придерживаются различных точек зрения на это явление. Американский политолог Дэвид Истон гражданское общество понимает как сферу самопроявления свободных граждан и добровольно сформировавшихся некоммерчески направленных ассоциаций и организаций, огражденных от прямого вмешательства и произвольной регламентации со стороны государственной власти, а также других внешних факторов¹.

П.Д. Баренбойм под гражданским обществом понимает совокупность общественных отношений, формальных и неформальных структур, обеспечивающих условия политической деятельности человека, удовлетворение и реализацию разнообразных

потребностей и интересов личности и социальных групп и объединений².

Однако независимо от того, каких точек зрения придерживаются те или иные ученые, гражданское общество и государство не могут существовать независимо друг от друга. Государство заинтересовано в том, чтобы гражданское общество было максимально стабильно, поскольку от этого зависит и стабильность самого государства. Гражданское общество живет по законам, разрабатываемым и принимаемым законодательным органом государственной власти, взаимодействует с органами власти исполнительной, отстаивает свои интересы в органах судебной власти. От того, насколько качественно функционирует триада ветвей власти государства, напрямую зависит

¹ Истон Д. Основы политического анализа. Лондон; Сидней; Торонто; Нью-Дели; Токио, 1965.

² Баренбойм П.Д. Правовое государство как партнер гражданского общества: к 150-летию опубликования концепции «Государство как произведение искусства» // Законодательство и экономика. 2010. № 9. С. 7–11.

то, как живет гражданское общество, а значит, и его стабильность.

В триаде ветвей власти законодательная ветвь стоит особняком, поскольку именно она разрабатывает и принимает те законы, исполнение и соблюдение которых обеспечивают впоследствии исполнительная и судебная ветви. Это означает, что несовершенство механизма функционирования законодательного органа государства является прямой угрозой для гражданского общества, которое обязано жить по законам государства.

Сравнительное правоведение, среди прочего, призвано уберечь государство от совершения этих ошибок путем изучения и сравнения зарубежного опыта создания и реализации правовых институтов, принципов и норм с опытом отечественным и заимствования положительного опыта в правовую систему России, недопущения повторения ошибок или внедрения неприемлемых для России норм. Однако, несмотря на многочисленные плюсы, классическое сравнительное правоведение имеет недостатки, в силу которых проведение исследований по классической методологии не всегда оправданно с точки зрения практической применимости полученных результатов.

Причина в том, что простой перенос правового института, принципа или нормы, много лет успешно функционирующих в национальном праве одного государства, во внутрисубъективное право другого не всегда возможен в силу культурных, языковых и психологических различий между разными народами, присущих этим народам менталитета и самосознания, т.е. осознания своего единства и отличия от других народов. Мы полностью разделяем мнение М.В. Немытиной о том, что «обеспокоенность вызывает отсутствие стремления в ходе введения нового реально оценить “почву”, на которую переносятся институты, осмыслить собственный опыт, традиции, особенности правовой культуры, изучить тенденции современного развития страны. Именно анализ этих факторов позволяет делать прогнозы относительно возможностей реализации новой правовой конструкции в условиях той или иной страны... Привносимые из-за рубежа в российское право юридические конструкции нуждаются в серьезной оценке в смысле возможностей их адаптации в ином социуме»³. Несоблюдение этих условий может привести к ситуации, когда переносимые из других правовых систем институты, принципы или нормы будут формально находиться в структуре принимающей правовой системы, но эффективно функционировать они не будут.

Осознание и понимание этой проблемы привели к тому, что в 2003 г. зародилось новое научное направление, получившее название «хронодискретное моногеографическое сравнительное правоведение» (далее — ХМСП), основанное профессором Алексеем Андреевичем Демичевым. В 2009 г. произошло конституирование одноименной научной школы⁴.

Основополагающая концепция ХМСП заключается в том, чтобы не допустить повторения тех ошибок, которые когда-то уже были допущены, чтобы выявить

те положительные моменты из прошлого собственной страны, которые могут быть перенесены в настоящее.

Научная школа ХМСП не умаляет научной и практической ценности сравнительно-правовых исследований, выполняемых по классической методике, когда сравнительно подвергаются однотипные государственно-правовые институты разных стран, существующие на одном и том же этапе исторического развития исследуемых государств. Одновременно с этим ХМСП идет своим методологическим путем. Подробное рассмотрение методологических основ ХМСП невозможно в рамках небольшой статьи, но мы считаем необходимым отметить ключевое отличие ХМСП от классического сравнительного правоведения, а именно то, что сравнению подлежат аналогичные государственно-правовые институты, возникшие в сходных условиях на различных исторических этапах развития одного и того же государства в условиях разрыва исторической традиции между сравниваемыми институтами. Эта особенность методологии ХМСП, позволяющая обращать существенно меньшее внимание на вопросы различий между этносами, успешно решает обозначенную нами проблему классического сравнительного правоведения. Хотя, конечно, при проведении ХМСП-исследований также невозможен простой механический перенос положительного опыта из прошлого в настоящее и требуется адаптация переносимых норм или принципов под современный уровень развития государства и юридической техники. Кроме того, важнейшим методологическим принципом ХМСП является обязательная практическая направленность проводимых исследований.

Популярность ХМСП стремительно растет, и все большее количество ученых присоединяются к научной школе профессора А.А. Демичева, а сама школа вышла на всероссийский уровень. Так, например, 30 октября 2018 г. в Нижнем Новгороде прошла первая всероссийская научная конференция, посвященная актуальным проблемам и перспективам развития ХМСП, в работе которой приняли участие ученые и исследователи из различных регионов страны. В рамках методологии ХМСП успешно исследуются такие институты, как суд присяжных заседателей⁵, мировой суд⁶, прокуратура⁷, адвокатура⁸ и многие другие, а также явления, идеи и концепции⁹.

³ Немытина М.В. Право России как интеграционное пространство : монография. Саратов : Научная книга, 2008. С. 80–81.

⁴ Демичев А.А. Хронодискретное моногеографическое сравнительное правоведение как направление современной юридической науки // История государства и права. 2010. № 16. С. 2–7.

⁵ Илюхин А.В., Илюхина В.А., Везенова П.Р. Военный суд присяжных в России как объект хронодискретного моногеографического сравнительного правоведения // Вестник Томского государственного университета. 2018. № 427. С. 201–207.

⁶ Илюхина В.А. Становление института мировых судей в Российской империи и в современной России: опыт сравнительно-правового исследования // Мировой судья. 2010. № 4. С. 7–11.

⁷ Никонов В.А. Сравнительно-правовое исследование института прокуратуры в России во второй половине XIX — начале XX века и конце XX — начале XXI века : дис. ... канд. юрид. наук. Владимир, 2005 ; Большакова В.М. Прокуратура как хронодискретный российский институт // Вопросы российского и международного права. 2018. Т. 8. № 6А. С. 12–18.

⁸ Черепанов С.И. Требования к адвокатам в Российской империи и Российской Федерации (сравнительно-правовой анализ) // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2015. № 3 (31) ; Большакова В.М. Адвокатура как институт гражданского общества в России: история и современность // Гражданское общество в России и за рубежом. 2017. № 4. С. 41–44.

⁹ Демичев К.А. Идея и концепция как объект изучения хронодискретного моногеографического сравнитель-

Проводя исследования по методологии ХМСП, независимо от того, что исследуется в данный конкретный момент, мы можем сделать один из следующих выводов.

1. Современное законодательство, регламентирующее деятельность исследуемого государственного правового института, содержит в своем составе нормы, не имеющие аналогов в законодательстве дореволюционной России.

Вероятность такого вывода для исследователя чрезвычайно высока, поскольку для современного государства очевиден гораздо более высокий уровень юридической техники по сравнению с царской Россией. Но данный факт одновременно существенно нивелирует практическую ценность этого вывода. Применительно к институту Государственной Думы среди подобных норм можно назвать нормы, посвященные предвыборной агитации или финансированию выборов депутатов. Это не значит, что в царской России ничего не знали о предвыборной агитации. Напротив, выборы в Государственную Думу Российской империи происходили в условиях острейшей идейно-политической борьбы между консерваторами и либералами, и против партии, например, кадетов была развернута активная пропагандистская кампания, использовавшая различные каналы начиная с проповедей в церквях и заканчивая выпуском листовок и брошюр¹⁰. Несмотря на это, вопросы предвыборной агитации не имели нормативного закрепления в царском законодательстве о выборах членов Государственной Думы.

2. Царское законодательство, регламентирующее деятельность изучаемого института, содержит в своем составе нормы, не имеющие аналогов в современном законодательстве.

Вероятность такого вывода для исследователя очень высока, поскольку очевидно, что современное законодательство достаточно серьезно отличается от царского. Однако общий вывод об отсутствии в современном законодательстве норм, аналогичных законодательству дореволюционному, может и должен дополняться одним из частных выводов:

2.1. Норма, существующая в царском законодательстве, имеет чрезвычайно низкую практическую ценность для современного государства, либо вообще не может быть применена в современных условиях.

Вероятность такого вывода для исследователя очень высока. Применительно к институту Государственной Думы среди таковых можно назвать нормы, посвященные избирательным правам населения, например запрету на участие в выборах членов Государственной Думы для лиц женского пола, для действующих воинских чинов армии и флота, для лиц, обучавшихся в учебных заведениях, или для лиц, не владевших имуществом или землей в пределах, установленных законом. Очевидно, что в условиях современной демократической России подобные дискриминационные нормы

попросту неприменимы, а значит, их отсутствие в современном законодательстве абсолютно оправданно.

2.2. Норма, присутствующая в царском законодательстве, имеет высокую практическую ценность и может быть успешно внедрена в современное законодательство, что позволит существенно повысить эффективность механизма функционирования исследуемого института.

Вероятность подобного вывода для исследователя достаточно невелика в силу указанных выше причин — существенно более высокого уровня развития современной юридической науки и техники, однако она существует, и тем более высокую научную и практическую ценность имеет данный вывод. В случае Государственной Думы к подобным нормам можно отнести, например, нормы о принятии избранным членом Государственной Думы Присяги, необходимой для наделения его соответствующим статусом действующего члена Думы, об ответственности за нарушение Присяги или о лишении депутатского мандата в случае отказа от принятия Присяги. Эти нормы успешно функционировали в дореволюционной России, успешно функционируют в настоящее время во многих государствах мира, но не имеют аналогов в современном российском законодательстве. На наш взгляд, внедрение этих норм позволит в определенной степени дисциплинировать современных депутатов и повысить тем самым эффективность механизма функционирования Государственной Думы. Отсутствие подобных норм в современном законодательстве не является оправданным, и естественным результатом подобного вывода для исследователя должно являться сформулированное предложение о внесении соответствующих изменений в действующее законодательство, регулирующее деятельность изучаемого института. В нашем случае — о внесении соответствующих дополнений в Федеральный закон от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

3. Современное законодательство, регулирующее деятельность изучаемого государственного правового института, содержит в своем составе нормы, являющиеся, по сути, аналогами норм царского законодательства.

Несомненно, в современном законодательстве эти нормы будут существенно лучше проработаны с точки зрения юридической техники, однако их нормативное содержание в общих чертах будет повторять содержание норм законодательства дореволюционного. В данном случае общий вывод также должен дополняться одним из частных.

3.1. Норма перенесена из царского законодательства в современное в силу ее очевидной важности и необходимости использования на современном этапе развития государства.

Вероятность подобного вывода для исследователя крайне высока, поскольку современный законодатель, разрабатывая и внедряя в российскую правовую систему конкретные правовые нормы, с высокой долей вероятности обращается как к опыту зарубежному, так и к опыту отечественному (в случае его наличия). Эти обращения могут быть недостаточными с научной точки зрения, могут приводить к неверным выводам или игнорированию (случайному или преднамеренному) очевидно полезных моментов, но они, как правило, есть. Среди подобных норм в случае с Государственной

ного правоведения // Российский журнал правовых исследований. 2017. № 3. С. 13–15; Демичев А.А. Пути формирования гражданского общества в России: история и современность // Гражданское общество в России и за рубежом. 2018. № 2. С. 22–26.

¹⁰ Егоров А.Н. Предвыборная агитация как инструмент дискредитации политического противника (по материалам выборов в Государственную Думу Российской империи) // Вестник Пермского университета. 2015. № 3 (30). С. 170–178.

Думой можно назвать нормы, посвященные вопросам правового статуса депутатов. Важность этого вопроса настолько очевидна, что отсутствие соответствующих норм в действующем законодательстве было бы крайне удивительным. Современное содержание правового статуса депутатов Государственной Думы существенно шире, чем у их дореволюционных коллег, однако значительное число регулирующих эти вопросы норм перекочевало в современное законодательство прямоком из законодательства царского.

Стоит отметить также возможность ситуации, когда необходимость нормы, перенесенной в современное законодательство из законодательства царского, не вызывает никаких сомнений, но есть вопросы к современному изложению нормативного содержания этой нормы. В случае Государственной Думы здесь снова можно назвать некоторые нормы, посвященные правовому статусу депутатов, в частности вопросам их неприкосновенности, а также различным льготам и привилегиям. Статус депутата Государственной Думы по определению должен быть очень высоким, однако подобное современному слишком широкое его содержание создает, по нашему мнению, условия для злоупотребления депутатами своими полномочиями и манкирования своими обязанностями. Царское законодательство также предоставляло членам Думы неприкосновенность и достаточно большой перечень привилегий и льгот, однако этот перечень был существенно уже современным и, на наш взгляд, в ряде случаев был бы достаточным и в настоящее время, естественно, с поправками на современный уровень социально-экономического развития страны. В этом случае очевидным результатом данного вывода также

будет формулирование исследователем конкретных предложений по внесению изменений в соответствующий нормативный правовой акт.

3.2. Норма, содержащаяся в имперском законодательстве, имеет прямой аналог в законодательстве современном, однако практическая ценность этой нормы (как минимум на современном этапе развития государства) вызывает определенные сомнения.

Вероятность подобного вывода для исследователя не слишком высока, поскольку законодатель при разработке и внедрении правовых норм, как правило, принимает во внимание зарубежный и отечественный опыт. Кроме того, законодательство постоянно развивается, и нормы, продемонстрировавшие свою несостоятельность, из него исключаются. Однако, несмотря на это, вероятность подобного вывода все-таки сохраняется, а сам вывод имеет высокую научную и практическую ценность. Естественно, этот вывод должен иметь своим результатом практические рекомендации по исключению сомнительной нормы из состава действующего законодательства либо по ее соответствующему изменению.

Таким образом, мы наглядно продемонстрировали, что методологические особенности научной школы хронодискретного моногеографического сравнительного правоведения, а также выводы, которые исследователь может сделать на основе этой методологии, позволяют провести качественный анализ прошлого опыта государства в реализации исследуемого государственно-правового института в сравнении с опытом современным и сделать обоснованные выводы о наличии в прошлом положительного опыта и о возможности внедрения этого опыта в современность.

Литература

1. Баренбойм П.Д. Правовое государство как партнер гражданского общества: к 150-летию опубликования концепции «Государство как произведение искусства» / П.Д. Баренбойм // Законодательство и экономика. 2010. № 9. С. 7–11.
2. Большакова В.М. Адвокатура как институт гражданского общества в России: история и современность / В.М. Большакова // Гражданское общество в России и за рубежом. 2017. № 4. С. 41–44.
3. Большакова В.М. Прокуратура как хронодискретный российский институт / В.М. Большакова // Вопросы российского и международного права. 2018. Т. 8. № 6А. С. 12–18.
4. Демичев А.А. Пути формирования гражданского общества в России: история и современность / А.А. Демичев // Гражданское общество в России и за рубежом. 2018. № 2. С. 22–26.
5. Демичев А.А. Хронодискретное моногеографическое сравнительное правоведение как направление современной юридической науки / А.А. Демичев // История государства и права. 2010. № 16. С. 2–7.
6. Демичев К.А. Идея и концепция как объект изучения хронодискретного моногеографического сравнительного правоведения / К.А. Демичев // Российский журнал правовых исследований. 2017. № 3. С. 13–15.
7. Егоров А.Н. Предвыборная агитация как инструмент дискредитации политического противника (по материалам выборов в Государственную Думу Российской империи) / А.Н. Егоров // Вестник Пермского университета. Серия: История. 2015. № 3 (30). С. 170–178.
8. Илюхин А.В. Военный суд присяжных в России как объект хронодискретного моногеографического сравнительного правоведения / А.В. Илюхин, В.А. Илюхина, П.Р. Везенова // Вестник Томского государственного университета. 2018. № 427. С. 201–207.
9. Илюхина В.А. Становление института мировых судей в Российской империи и в современной России: опыт сравнительно-правового исследования / В.А. Илюхина // Мировой судья. 2010. № 4. С. 7–11.
10. Истон Д. Основы политического анализа / Д. Истон. Лондон ; Сидней ; Торонто ; Нью-Дели; Токио, 1965. 143 с.
11. Немытина М.В. Право России как интеграционное пространство : монография / М.В. Немытина. 2-е изд., перераб. Саратов : Научная книга, 2008. 255 с.
12. Никонов В.А. Сравнительно-правовое исследование института прокуратуры в России во второй половине XIX — начале XX века и конце XX — начале XXI века : дис. ... канд. юрид. наук / В.А. Никонов. Владимир, 2005. 177 с.
13. Черепанов С.И. Требования к адвокатам в российской империи и Российской Федерации (сравнительно-правовой анализ) / С.И. Черепанов // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2015. № 3 (31). С. 237–242.

Памятка авторам

1. Материалы представляются в электронном виде (в формате Word 7.0 или поздней версии) на электронный адрес редакции: avtor@lawinfo.ru (текст — через 1,5 интервала, кегль шрифта — 14, с подписью автора на последней странице; сноски сквозные, обозначенные арабскими цифрами, оформленные в соответствии с действующим ГОСТом). Объем материала не должен превышать 10 страниц, что соответствует 20 000 знаков (с учетом сносок и пробелов; далее — Статья).

Опубликованные ранее или предложенные в несколько журналов материалы к рассмотрению не принимаются.

2. По запросу автор получает информацию о статусе его Статьи.

3. Договор о предоставлении автором интеллектуальных прав на Статью заключается в порядке, приведенном в разделе «Редакционная политика ИГ “Юрист”» по адресу: <http://lawinfo.ru/for-authors/policy/>. Перед направлением в редакцию Статьи просим обязательно ознакомиться с требованиями, приведенными в разделе «Редакционная политика ИГ “Юрист”». Статьи, направленные в редакцию с нарушением указанных требований, к рассмотрению не принимаются.

4. Статья должна содержать следующие элементы в соответствии с требованиями журнала:

- а) название на русском и английском языках;
- б) сведения об авторе: фамилия, имя, отчество (в развернутом виде), должность, место работы, ученая степень, ученое звание на русском и английском языках;
- в) аннотацию на русском и английском языках;
- г) ключевые слова на русском и английском языках;
- д) служебный адрес, актуальный адрес электронной почты для опубликования в журнале;
- е) контактный номер телефона.

5. Кроме того, автор представляет только на русском языке приставейный библиографический список (этот список составляется в алфавитном порядке из названий научных источников, приведенных в ссылках по тексту статьи). Приставейный библиографический список содержится непосредственно в тексте рукописи.

Библиографический список должен содержать полную информацию об издании, на которое идет ссылка, в том числе:

- для периодических изданий: автор, наименование материала, наименование журнала, номер, год, диапазон страниц;
- для книг: автор, наименование, издательство, город, год, общее количество страниц;
- для электронного источника (кроме ссылки) необходимо указать: автора, наименование материала, дату обращения;
- нормативно-правовые акты не отображаются в списке литературы (только в сносках).

Данные, представляемые в редакцию в соответствии с настоящим пунктом, будут размещены в РИНЦ.

6. Просим авторов перед отправлением Статьи проверить текст в системе Антиплагиат, подписать отчет и направить в редакцию. Минимальный процент оригинального авторского текста должен быть не ниже 75%.

7. Статьи аспирантов и соискателей ученой степени кандидата наук дополнительно подписываются научным руководителем/консультантом.

8. Статьи, не соответствующие указанным в настоящем объявлении требованиям, к рассмотрению и рецензированию не принимаются.

9. Просим авторов тщательно проверять перед отправкой в журнал общую орфографию Статей, а также правильность написания соответствующих юридических терминов и наличие необходимой информации.

При возникновении вопросов, связанных с оформлением материалов,

можно обращаться в редакцию

по телефону: (495) 953-91-08 или по e-mail: avtor@lawinfo.ru.

Адрес редакции: 115035, г. Москва, Космодамианская наб., д. 26/55, стр. 7



КАК СТАТЬ АВТОРОМ ИЗДАТЕЛЬСКОЙ ГРУППЫ «ЮРИСТ»?

ОЗНАКОМИТЬСЯ С ТРЕБОВАНИЯМИ НА САЙТЕ WWW.LAWINFO.RU
В РАЗДЕЛЕ АВТОРАМ

ПОДГОТОВИТЬ СТАТЬЮ И НАПРАВИТЬ ЕЕ В РЕДАКЦИЮ
ПО ЭЛЕКТРОННОЙ ПОЧТЕ AVTOR@LAWINFO.RU

ОЖИДАТЬ ПИСЬМО ИЗ РЕДАКЦИИ С ПОДТВЕРЖДЕНИЕМ
О ПОЛУЧЕНИИ СТАТЬИ

ПРОВЕРИТЬ СТАТУС СТАТЬИ,
ВОСПОЛЬЗОВАВШИСЬ АВТООТВЕТЧИКОМ
(ИНСТРУКЦИЯ НА САЙТЕ WWW.LAWINFO.RU)

ПОЛУЧИТЬ АВТОРСКИЙ ЭКЗЕМПЛЯР ЖУРНАЛА
С ОПУБЛИКОВАННОЙ СТАТЬЕЙ

ЗАДАТЬ ВОПРОСЫ И ПОЛУЧИТЬ ИНФОРМАЦИЮ
ПО ТЕЛЕФОНУ: 8(495) 953-91-20
ИЛИ ПО ЭЛЕКТРОННОЙ ПОЧТЕ AVTOR@LAWINFO.RU

