

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»

№ 3 / 2017

Журнал издается при участии кафедры гражданского общества МГИМО — Университета Центра исследований гражданского общества и некоммерческого сектора Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» Академии развития гражданского общества

Председатель редакционного совета

Гриб Владислав Валерьевич, д.ю.н., профессор, заведующий кафедрой гражданского общества 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»

Главный редактор

Автономов Алексей Станиславович, д.ю.н., профессор, главный научный сотрудник Института государства и права РАН

Заместитель главного редактора

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

Члены редакционного совета

Автономов Алексей Станиславович, д.ю.н., профессор, главный научный сотрудник Института государства и права РАН (*главный редактор*)

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

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, к.э.н., Президент Некоммерческого партнерства «Образовательный консорциум «Среднерусский университет»

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

Попова Екатерина Владимировна, 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»

Шульга 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» — 91889.

Также можно подписаться на www.gazety.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: 21.08.2017.

Номер вышел в свет: 05.10.2017.

Институты гражданского общества за рубежом

Гуляков А.Д., Саломатин А.Ю.

Значение гражданского фактора в становлении высокоцентрализованного федерализма в Индии 3

Институты и практики гражданского общества в РФ и ближнем зарубежье

Горнев Р.В., Михеева Т.Н. Местное самоуправление и гражданское общество: проблемы взаимосвязи и соотношения 8

Шугрина Е.С. ТОС в системе институтов гражданского общества 13

Ельцов Н.С. Основные этапы процесса институционализации профессиональных юридических общественных объединений в России 18

Долгих Ф.И. Финансирование политических партий России в 2016 г.: некоторые тенденции и закономерности 22

Ау Т.И., Сеитхожин Б.У., Турлаев А.В. Конституционные основы в сфере противодействия торговли людьми в Республике Казахстан 27

Гражданское общество и общественная безопасность

Кикнадзе В.Г. Гражданское общество и антитеррористическая безопасность в России (на примере разработки, принятия и реализации «пакета Яровой») 32

Нижник Н.С., Нудненко Л.А. Полиция и гражданское общество: проблемы формирования партнерских отношений. Обзор всероссийской конференции 36

Трибуна молодых ученых

Васильев С.С. Статус Всероссийского Учредительного собрания в представлениях российской общественности в 1917 г. 45

Журнал рекомендован Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации для публикации основных результатов диссертаций на соискание ученой степени 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. № ФС77-38716 of 22.01.2010. Founder: Publishing Group "JURIST"

No. 3 / 2017

Published with the participation of the Chair of Civil Society of MGIMO — University and the Centre for Studies of Civil Society and the noncommercial sector of the National Research University "Higher School of Economics"
Academy for the development of civil society

Chairman of the Editorial Board

Grib Vladislav Valer'evich, head of the Chair of Civil Society 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 Publishing Group "JURIST", doctor of juridical sciences, professor

Editor in Chief

Autonomov Aleksey Stanislavovich, senior researcher of the Institute of State and Law RAS, doctor of juridical sciences, professor

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

Autonomov Aleksey Stanislavovich, senior researcher of Institute of State and Law RAS (Editor in Chief), doctor of juridical sciences, professor

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, Executive Editor)

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

Mezencev 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, candidate 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)

Popova Ekaterina Vladimirovna, candidate of juridical sciences (Chair of Civil Society 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 Kosmodamianskaya Emb., Moscow, 115035.
Tel./fax: (495) 953-91-08, e-mail: avtor@lawinfo.ru

Subscription:

Unified Catalogue — 91889 (half year), www.gazety.ru

Printed by LLC "National Polygraphic Group"

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: 21.08.2017.

issue was published: 05.10.2017.

Civil Society Institutes Abroad

Gulyakov A.D., Salomatin A.Yu.

Importance of Civil Factor in Establishment of Highly Centralized Federalism in India 3

Civil Society Institutes and Practices in the Russian Federation and States of the Former Soviet Union

Gornev R.V., Mikheeva T.N.

Local Self-Government and Civil Society: Interrelation and Correlation Issues 8

Shugrina E.S. Territorial Public Self-Government in System of Civil Society Institutes 13

Eltsov N.S. Main Stages of Institutionalization of Russian Professional Legal Public Associations..... 18

Dolgikh F.I. Financing of Russian Political Parties in 2016 – Some Tendencies and Trends..... 22

Au T.I., Seitkhozhin B.U., Turlaev A.V. Constitutional Fundamentals in Countering Human Trafficking in the Republic of Kazakhstan..... 27

Civil Society and Public Security

Kiknadze V.G. Civil Society and Anti-Terrorist Security in Russia (on Example of "Yarovaya Package" Development, Adoption and Implementation) 32

Nizhnik N.S., Nudnenko L.A. Police and Civil Society: Partner Relationship Establishment Issues. Review of All-Russian Conference 36

Young Scientist Tribune

Vasilyev S.S. Status of All-Russian Constituent Assembly in Perception of Russian Public in 1917 45

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

ЗНАЧЕНИЕ ГРАЖДАНСКОГО ФАКТОРА В СТАНОВЛЕНИИ ВЫСОКОЦЕНТРАЛИЗОВАННОГО ФЕДЕРАЛИЗМА В ИНДИИ

*Гуляков Александр Дмитриевич,
ректор Пензенского государственного университета,
кандидат юридических наук, доцент
valeriya_zinovev@mail.ru*

*Саломатин Алексей Юрьевич,
заведующий кафедрой «Теория государства и права и политология»
Пензенского государственного университета,
доктор исторических наук, доктор юридических наук, профессор
440026, г. Пенза, ул. Красная, 40, корп. 1*

Крупное централизованное государство являлось большой редкостью в истории Индии. И это стало одной из причин утверждения британского колониального владычества над данной страной. Но, несмотря на этнические, религиозные и кастовые различия, население Индии и ее элиты сумели сокрушить колониализм. Территория страны была разделена на индусскую и мусульманскую части в качестве Индии и Пакистана. Чтобы уравновесить острые социальные и экономические противоречия, Индия была организована как высокоцентрализованная федерация. Таким стал рациональный выбор индийской политической элиты и ее партии — Индийского национального конгресса.

Ключевые слова: федерализм в Индии, общественные организации в Индии, Конституция Индии, централизация государства в Индии, индийская политическая традиция, исламская политическая традиция.

Importance of Civil Factor in Establishment of Highly Centralized Federalism in India

*Gulyakov Aleksandr D.,
Rector of the Penza State University,
Candidate of Legal Sciences, Assistant Professor*

*Salomatin Aleksey Yu.,
Head of the Department of Theory of State and Law and Political Science
of the Penza State University,
Doctor of History, Doctor of Law, Professor*

Big, centralized state was a very rare thing in the history of India. This was one of the reasons of the establishment of British colonial rule over this country. But in spite ethnic religious and caste differences Indian population and pits elites have managed to crush colonialism. The territory has been divided into Hindu and Muslim parts of India and Pakistan. To balance sharp social and economic contradictions India has been organized as a highly centralized federative state. This was the rational choice of Indian political elite and its party Indian National Congress.

Key words: federalism in India, civil organizations in India, Indian Constitution, centralization of state in India, Hindu Political Tradition, Islamic Political Tradition.

Индия — удивительная страна не только в плане достижений религии и культуры, но и цивилизационно-государственного развития. Она испытала беспрецедентные трудности в создании централизованного государства. Как и Китай, «Индия имеет довольно обширную внутреннюю территорию, но в отличие от последнего лишена единого центра зарождения цивилизации, подобно долине реки Вэйхе и долин в нижнем течении реки Хуанхэ, откуда зарождающееся государство могло развиваться во всех направлениях»¹. Наличие разных природно-климатических зон — плодородных территорий на севере, засушливого горного плато в центре и джунглей на южном побережье — способствовало

их хозяйственно-политической изоляции, а крепкая и социально емкая индуистская община не нуждалась в централизованном государстве². Она платила относительно невысокие налоги, что являлось свидетельством слабости индийской бюрократической машины по сравнению с бюрократией Китая и мусульманских стран³.

Империя Великих Моголов в XVI–XVIII вв. была относительно успешным, но недолгим экспериментом по централизации субконтинента. Она закончилась губительной децентрализацией и продвижением французских и британских колонизаторов, во взаимной схватке между которыми верх одержали

¹ Каплан Р. Место географии. Что могут рассказать географические карты в грядущих конфликтах и битве против неизбежного. М.: Ко Либри, Азбука-Аттикус, 2016. С. 248.

² Саломатин А.Ю. Всемирная история государства и государственного управления. М.: НОРМА, 2013. С. 90–91.

³ Коновалова И.Г. Средневековый Восток: учебное пособие для вузов. М., 2008. С. 360, 361.

последние. Однако, будучи небольшим островным государством с ограниченными людскими и военными ресурсами, Великобритания первоначально не смогла подчинить себе огромные пространства со сложной мультиэтничной и мультиконфессиональной структурой. Эту миссию взяла на себя английская Ост-Индская компания. Она заменила распавшуюся Империю Великих Моголов «в качестве главной перераспределяющей организации в Южной Азии», стала двигателем экспортно ориентированной колониальной экономики. Однако, «подготовив условия для колониализма, в какой-то момент она стала преградой для его развития»⁴.

И все же англичанам приходилось действовать на Индостанском полуострове с большой осмотрительностью. Они, в частности, не упразднили многочисленные княжества (их существовало около или более чем 600 по разным оценкам). Последние в свое время попали в зависимость от британских колонизаторов не только в результате прямых захватов, но и с помощью вассальных договоров, предоставления субсидий под ростовщический процент. Реальная власть в них принадлежала английским резидентам и агентам⁵.

Обустроивая Индию под себя, англичане невольно принесли в страну материальный прогресс и фактически консолидировали ее. Однако вместе с тем они не могли предотвратить укрепление **индусского и мусульманского национализма**. Главным выразителем чаяний просвещенных индусов с 1885 г. становится **Индийский национальный конгресс (ИНК)**, в котором первоначально господствуют представители верхних слоев индийской буржуазии и националистически настроенных помещиков. «Почти два десятилетия это был своего рода клуб верноподданнически настроенных индийских джентльменов, осознавших несправедливость британского правления, но искренне надеявшихся повлиять на колониальную политику...»⁶. Однако с началом расслоения средних слоев, с быстрым ростом населения в сельской местности и его обезземеливанием⁷ в ИНК в начале XX в. появляется и радикальное крыло. Именно оно продвигает тактику массовых действий против колонизаторов и становится опорой антиколониального движения **М.К. Ганди** в 1920–1930-е гг.

У мусульманского населения британской Индии, которое составляло явное меньшинство (менее 25 %), процесс становления общественных организаций происходил более замедленными темпами. **Всеиндийская мусульманская лига** была образована в 1906 г. с целью лоббирования интересов

мусульманского меньшинства перед британскими властями и организации отдельного от индусов представительства в законно-совещательных органах. Ее президент, лидер секты исламистов Ага Хан, был чрезвычайно лоялен к англичанам⁸.

Разумеется, для развития общественной самоорганизации населения Индии были серьезные препятствия. В условиях, когда на субконтиненте насчитывалось около 180 самостоятельных языковых образований, более 540 диалектов, когда в каждом крупном национально-лингвистическом районе проживало около 200 основных и множество неосновных групп каст, **общественная мобилизация была, по меньшей мере, затруднена**. Не способствовал ей и низкий уровень образования. «К 1911 г. менее 1 % от 244-миллионного населения Британской Индии владело английским языком — в тех условиях важным средством межнационального общения и только 6 % населения умели читать и писать на национальных языках. В целом уровень грамотности среди мужского населения составлял 11 %, а среди горожан — около 30 %»⁹.

Британские власти были вынуждены постепенно расширять участие индийцев в управлении своей родиной. Первоначально в составе **Имперского законодательного совета** при генерал-губернаторе доминировали англичане. В течение 1862–1892 гг. в него были приглашены 45 индусов (среди них 25 помещиков и 7 правителей княжеств, а также адвокаты, журналисты и торговцы), но их роль там была минимальной. В дальнейшем по закону 1892 г. в состав совета стали включаться члены, выдвигаемые законодательными советами от крупнейших провинций, а в 1909 г. число членов совета выросло до 60, из которых 27 представителей избирались (среди них шестеро — мусульманами). Согласно этой реформе **Морли-Минто** в совокупности «число членов Центрального (имперского) и провинциальных законодательных советов было увеличено со 124 до 331, число выборных членов — с 39 до 136. При этом впервые предусматривалось большинство индийцев в советах. Однако в Центральном совете британцы сохраняли подавляющее присутствие»¹⁰.

Фактическое отстранение представителей местного населения от реального управления было по-новому замаскировано **реформой 1919 г.** Главным новшеством стал вопрос о полномочиях провинций: за ними было закреплено 50 функций, а за генерал-губернатором оставлено 45 функций. Функции, не прописанные как провинциальные, относились к центральному правительству, но генерал-губернатор мог некоторые из них передать на места. В провинциях вводился принцип **диархии**, т. е. разделения функций между английскими чиновниками и назначенцами

⁴ Фурсов К.А. Держава-купец: отношения английской Ост-Индской компании с английским государством и индийскими патримониями. М., 2006. С. 314.

⁵ Девяткина Т.Ф. Ликвидация княжеств в современной Индии. М., 1961. С. 7, 10–11.

⁶ Ульяновский Р.А. Три лидера великого индийского народа. М.: Политиздат, 1986. С. 27.

⁷ Misra B.V. The Indian Middle Classes. Their Growth in Modern Times. London, 1961. P. 50.

⁸ Пономарев Ю.А. История Мусульманской лиги Пакистана. М.: Наука, 1982. С. 31–35.

⁹ Володин А.Г. Индия: становление институтов буржуазной демократии. М.: Наука, 1989. С. 19, 20, 33.

¹⁰ Юрлов Ф.Н., Юрлова Е.С. История Индии XX век. М.: ИВИ РАН, 2010. С. 61.

губернаторами из числа местных жителей — депутатов провинциальных законодательных советов¹¹.

Конечно, столь скромный шаг в развитии самоуправленческих начал не мог удовлетворить индийцев. С выходом на политическую арену М.К. Ганди, положившего начало массовым кампаниям ненасильственного сопротивления (сатьяграхи) в 1919 г., общественное движение в Индии приобрело качественно новый вид. «В стране, население которой не было искушено в политической борьбе и в значительной мере разделялось общинными и кастовыми перегородками, сатьяграха оказалась неопределимым оружием. Она предполагала две формы сопротивления — несотрудничество (отказ от государственной службы, в первую очередь, в армии и полиции, бойкот выборов в колониальные „представительные органы“ и государственных школ, демонстрационный отказ от правительственных наград, замену официальных судебных учреждений частным арбитражем, бойкот иностранных товаров, прекращение коммерческой деятельности и т. п.) и гражданское неповиновение, т. е. прямой вызов властям, отказ подчиняться установленным ими законам»¹².

Первая кампания сатьяграхи (1919–1922) оказалась самой мощной. Вместе с тем и вторая кампания 1930–1931 гг. не могла не произвести впечатления на власти: в ходе этих событий 103 человека были убиты, а более 90 тыс. оказались за решеткой. Лондон, чтобы снизить накал страстей, пошел на проведение конференции круглого стола в британской столице. В первой конференции ИНК не принял участие, на вторую, в сентябре — декабре 1931 г., был делегирован отпущенный из тюрьмы М.К. Ганди. Однако общих точек соприкосновения достичь не удалось: англичане настаивали на предварительном решении межобщинных и межрегиональных противоречий внутри индийского общества, на выработке курьезной системы представительства, ИНК и Ганди — на предоставлении независимости и лишь впоследствии поиске сложных управленческих решений.

В конце концов в 1935 г. Великобритания издала **Акт об управлении Индии** — один из самых объемных в истории британского парламента¹³. В нем содержалось предложение об учреждении **индийской федерации**, состоящей из британских владений и всех или отдельных княжеств. Данное положение не было реализовано из-за обструкции со стороны княжеств. Зато был отменен надуманный принцип диархии в отношении провинций и реально расширено участие в управлении со стороны местного населения. Число избирателей было увеличено с 7 до 35 млн человек. В провинциальных законодательных собраниях (советах) не менее 70 % должны были составлять выборные члены и не менее 20 % — местные чиновники. Срок полномочий этих органов

составлял 3 года, но губернатор мог осуществить роспуск в любой момент. Любой закон требовал одобрения губернатора и генерал-губернатора. В то же время губернатор был вправе принимать законы и без Законодательного собрания.

Акт 1935 г. предусматривал создание и двухпалатного общеиндийского законодательного органа. В нем Совет Штатов призван был уравнивать Законодательную ассамблею, для чего вводились высокие имущественные цензы. Впрочем, деятельность их могла быть прервана в любой момент генерал-губернатором¹⁴.

Масштабная реформа 1935 г. встретила противоречивое отношение к себе со стороны политических сил страны. Мусульманская лига и индийские либералы поддержали ее, но Индийский национальный конгресс продемонстрировал негативную реакцию. При этом **массовые протесты помешали провести в жизнь положения Акта, относящиеся к центральным органам власти**. Зато выборы в провинциальные законодательные собрания в 1937 г. закончились победой конгрессистов в 7 из 11 провинций. Индийцы все больше продвигались в колониальный аппарат управления. С 1932 г. в армию стали набирать индийских офицеров, а к середине 1940-х гг. «англичан насчитывалось только 500 среди высших государственных чиновников и только 200 среди старших полицейских чинов»¹⁵.

В годы Второй мировой войны и особенно в 1942 г., когда японцы оккупировали Бирму и над Индией нависла угроза вторжения, британское правительство было вынуждено пойти на новые уступки. Видный деятель лейбористской партии С. Криппс был направлен правительством У. Черчилля для ведения переговоров с лидерами индийского общественного мнения. Им было обещано, что после войны будет создан орган для выработки конституции «Индийского союза», который получит статус доминиона.

Однако предложения Криппса были отвергнуты. ИНК не устроило в них право любой провинции не принимать конституцию Индийского союза, чем поспешили бы воспользоваться пробритански настроенные князья. Мусульманская лига, которую с 1934 г. возглавил амбициозный политик М.А. Джинна, не согласилась с проектом из-за того, что в нем ничего не говорилось о создании отдельного мусульманского государства — **Пакистана**. Идея, что мусульмане и индусы не просто исповедуют разные религии, но и представляют различные цивилизации¹⁶, все глубже с 1930-х гг. проникает в исламский социум.

Вопрос о независимости Индии стал в практическую повестку после окончания Второй мировой войны и с приходом к власти в Великобритании лейбористского правительства.

¹¹ Banerjee A.C. The Constitutional History of India. Vol. II. 1858–1919. Delhi, 1978, P. 432–434, 439–443.

¹² Ульяновский Р.А. Указ. соч. С. 23–24.

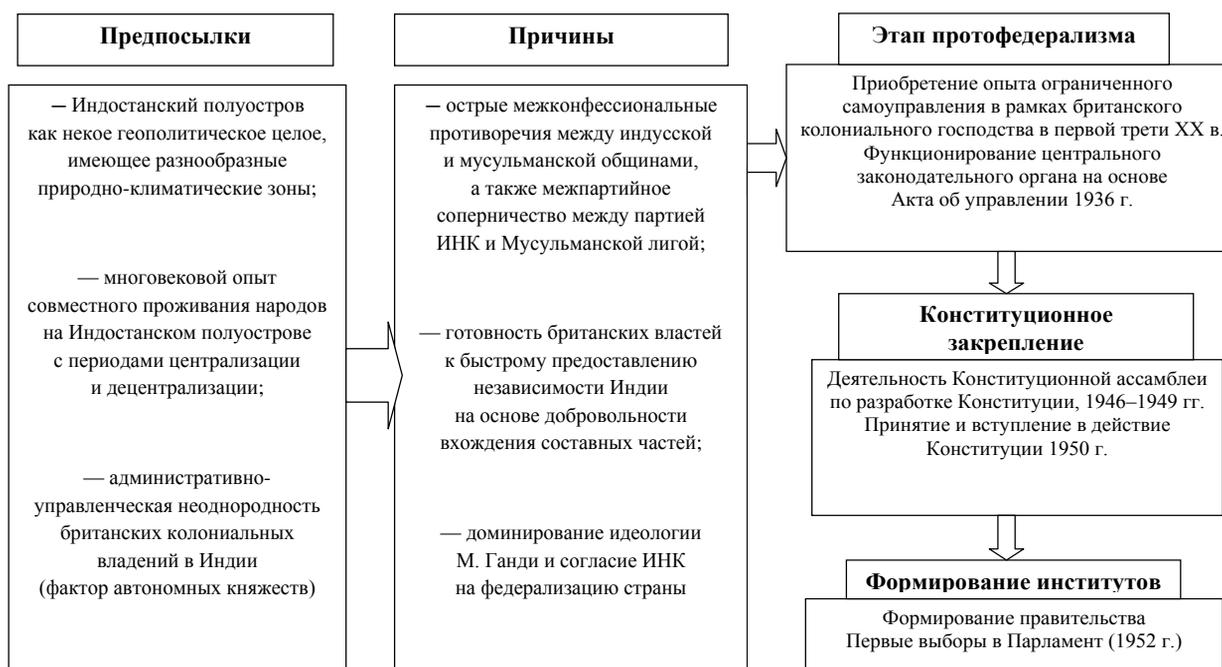
¹³ URL: https://en.wikipedia.org/wiki/Government_of_India_Act_1935

¹⁴ Banerjee A.C. Op. cit. P. 447–454, 456–460.

¹⁵ Таммита-Дельгода С. Индия. История страны. М., СПб.: ЭКСМО, Мидград. С. 250.

¹⁶ Brown W.N. The United States and India and Pakistan. Cambridge, Mass.: Harvard Univ. Press, 1963, P. 130.

Процесс учреждения Индии как федеративного государства



Его премьер-министр К. Эттли 26 марта 1946 г. заявил в парламенте, что Индии будет предоставлен статус доминиона или, если она будет настаивать на этом, то и независимость¹⁷. К тому времени градус общественного недовольства достиг критической отметки. Как сообщил возвратившийся из Индии в Лондон лейборист-парламентарий, «мы должны как можно быстрее уйти из Индии. Если мы не сделаем этого, то нас просто вышвырнут»¹⁸.

Тем не менее внутри индийского общества наблюдалась **этно-политическая поляризация**. На выборах в апреле 1946 г. в Центральное законодательное собрание 91 % в общей (индусской) курии, 59 % голосов всех избирателей и 56 мест получил ИНК. Мусульманская лига завоевала 86 % голосов в мусульманской курии, около 28 % голосов всех избирателей и 30 мест. Обе данные политические силы усилили свои позиции, а вот индусские фундаменталистские группировки утратили свое влияние¹⁹.

Переговоры о будущем страны между ИНК и Мусульманской лигой при посредничестве трех британских министров, находившихся в Индии в марте — июне 1946 г., закончились провалом, и тогда британские посланцы предложили свой план по созыву **Учредительного собрания** при норме один член от 1 млн населения на основе пропорционального представительства трех главных религиозных общин — индусской, мусульманской и

сикхской. Выборы косвенным голосованием осуществили в июле 1946 г. провинциальные законодательные собрания, а вот наладить работу временного правительства на правах исполнительного совета при генерал-губернаторе во главе с Дж. Неру было гораздо сложнее из-за неконструктивного поведения представителей от Мусульманской лиги.

Созыв Конституционной ассамблеи 9 декабря 1946 г. стал завершающей стадией процесса федерализации Индии (см. схему 1).

Впрочем, и здесь Мусульманская лига вместе с княжествами прибегла к тактике бойкота. И все это на фоне межобщинных столкновений, спровоцированных членами Мусульманской лиги еще в августе 1946 г. в Калькутте и продолжавшихся в других районах.

20 февраля 1947 г. премьер-министр Эттли объявил, что англичане передадут власть индийцам не позднее июня 1948 г. Однако в реальности это произошло на год раньше. Индия бурлила, и лидеры ИНК вынуждены были отказаться от идеи унитарного государства.

Территория Пакистана составила 945 тыс. кв. км при населении 71 млн человек, Индии — 3288 тыс. кв. км и 320 млн человек. Причем в процессе территориального размежевания и перемещения населения не удалось избежать огромных человеческих жертв (по разным оценкам, от 200 тыс. до 1,5–2 млн).

Тем временем Конституционная ассамблея (Учредительное собрание) после провозглашения независимости Индии 15 августа 1947 г. и реорганизации в связи с образованием Пакистана продолжила свою работу. В новом составе этого конституционного органа у ИНК было 82 % мест. Хотя

¹⁷ Parliamentary Debates. House of Commons. Vol. 420. L. 1946, Col. 1420.

¹⁸ Цит. по: Юрлов Ф.Н., Юрлова Е.С. Указ. соч. С. 259.

¹⁹ Там же. С. 260.

было образовано около 20 комитетов и подкомитетов²⁰, ключевую роль сыграл Комитет по составлению проекта Конституции под председательством Б.Р. Амбедкара, видного экономиста и политолога, автора научных работ об индийских финансах.

Конституционная ассамблея обсудила 2473 поправок из заявленных 7635 к тексту конституционного проекта, вынесенного 4 ноября 1947 г. Чуть более чем через 2 года, 26 ноября 1949 г., проект был принят, а 26 января 1950 г. Конституция стала законом²¹.

Позиция лидеров ИНК по поводу территориального устройства государства была изначально непоследовательной. М. Ганди был приверженцем децентрализации. Дж. Неру считал, что республика будет состоять из автономных единиц с остаточными полномочиями. Однако после предоставления Индии независимости мнения отцов-основателей потеряли четкие очертания. Они не смогли адекватно отреагировать на проблемы, возникшие в связи с уходом англичан: коммунальные волнения, желания крупных княжеств сохранить независимость. В конце концов для них стабильность оказалась выше автономии²².

И все же с подобными упреками трудно согласиться. По справедливому утверждению Г. Остина, Индия имела уникальные проблемы, с которыми никогда не сталкивались другие федерации. Члены Конституционной ассамблеи, опираясь на опыт известных федераций — США, Канады, Швейцарии, Австралии, — выбирали из него то, что им лучше подходило. Причем Индийское государство, в отличие от США, «не было результатом соглашения между штатами о присоединении к федерации». Оно трактовалось «как семья, члены которой, обретая

впервые свой собственный дом, должны выработать взаимоприемлемые нормы общежития»²³.

В этой семье предусматривалось подробнейшее разделение функций между центральной властью и штатами (соответственно 97 и 66 предметов ведения при 47 совпадающих полномочиях). В отличие от США, непоименованные, остаточные полномочия оставались за федеральным центром, а не за штатами. Серьезным ограничением для деятельности последних являлось введение президентом страны чрезвычайного положения. В этом случае общенациональный парламент мог принимать акты, которые в обычное время относились к компетенции штата, а президент страны входил в непосредственное руководство штатом. Фактически же «роль президента в индийской республике не имеет аналогов в других странах»²⁴.

Наряду с обширной властью федерального центра, для высокоцентрализованного индийского федерализма была изначально характерна сильно выраженная асимметрия. Статус вошедших в состав федерации сильно отличался: в частности, ряд субъектов управлялись непосредственно центром²⁵. Все это стало результатом рациональных подходов к государственному управлению со стороны постепенно формирующегося в Индии гражданского общества. Его лидеры сумели преодолеть многовековой негативный опыт недостаточности централизаторских традиций и смогли построить новый тип федеративного государства, «продвигающего мир» между этносами и религиями²⁶.

²³ Austin J. *The Indian Constitution: Cornerstone of a Nation*. Bombay : Oxford Univ. Press, 1966. P. 186, 192.

²⁴ Федерализм: теория и история развития (сравнительно-правовой анализ) / отв. ред. М.Н. Марченко. М. : Юристъ, 2000. С. 207.

²⁵ Этничность. Культура. Государственность. Проблема этнического федерализма в XXI веке : монография. Екатеринбург, 2014. С. 130.

²⁶ Iff A. *Peace-Promoting Federalism: Making Sense of India and Nigeria* // *Publius: The Journal of Federalism*. Vol. 43. 2012. No. 2. P. 227–250.

²⁰ URL: http://en.wikipedia.org/wiki/Constituent_Assamby_of_India

²¹ URL: http://en.wikipedia.org/wiki/constitution_of_India_Constituent_assamby

²² Kumar P. *Why is our Constitution Centre Oriented* // *Journal of Constitutional and Parliamentary Studies*. 1983. No. 2. P. 265.

Литература

1. Austin J. *The Indian Constitution: Cornerstone of a Nation* / J. Austin. Bombay : Oxford Univ. Press, 1966. 485 p.
2. Banerjee A.C. *The Constitutional History of India* / A.C. Banerjee. Vol. II. 1858–1919. Delhi, 1978. 442 p.
3. Brown W.N. *The United States and India and Pakistan* / W.N. Brown. Cambridge, Mass. : Harvard Univ. Press, 1963. 326 p.
4. Iff A. *Peace-Promoting Federalism: Making Sense of India and Nigeria* / A. Iff // *The Publius: Journal of Federalism*. Vol. 43. 2012. No. 2. P. 227–250.
5. Kumar P. *Why is our Constitution Centre Oriented* / P. Kumar // *Journal of Constitutional and Parliamentary Studies*. 1983. No. 2. P. 11–12.
6. Misra B.B. *The Indian Middle Classes. Their Growth in Modern Times* / B.B. Misra. L., 1961. 438 p.
7. *Parliamentary Debates. House of Commons*. Vol. 420. L. 1946. 532 p.
8. Володин А.Г. Индия: становление институтов буржуазной демократии / А.Г. Володин. М. : Наука, 1989. 214 с.
9. Девяткина Т.Ф. Ликвидация княжеств в современной Индии / Т.Ф. Девяткина. М., 1961. 136 с.
10. Каплан Р. Месть географии. Что могут рассказать географические карты в грядущих конфликтах и битве против неизбежного / Р. Каплан. М. : Ко Либри, Азбука-Аттикус, 2015. 384 с.
11. Коновалова И.Г. *Средневековый Восток : учебное пособие для вузов* / И.Г. Коновалова. М., 2008. 494 с.
12. Пономарев Ю.А. *История Мусульманской лиги Пакистана* / Ю.А. Пономарев. М. : Наука, 1982. 302 с.
13. Саломатин А.Ю. *Всемирная история государства и государственного управления* / А.Ю. Саломатин. М. : НОРМА, 2013. 286 с.
14. Таммита-Дельгода С. *Индия. История страны* / С. Таммита-Дельгода. М., СПб. : ЭКСМО, Мидград, 357 с.
15. Ульяновский Р.А. *Три лидера великого индийского народа* / Р.А. Ульяновский. М. : Политиздат, 1986. 231 с.
16. Федерализм: теория и история развития (сравнительно-правовой анализ) / отв. ред. М.Н. Марченко. М. : Юристъ, 2000. 376 с.
17. Фурсов К.А. *Держава-купец: отношения английской Ост-Индской компании с английским государством и индийскими патримониями* / К.А. Фурсов. М., 2006. 364 с.
18. Этничность. Культура. Государственность. Проблема этнического федерализма в XXI веке : монография. Екатеринбург, 2014. 183 с.
19. Юрлов Ф.Н. *История Индии. XX век* / Ф.Н. Юрлов, Е.С. Юрлова. М. : ИВИ РАН, 2010. 920 с.

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ И ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО: ПРОБЛЕМЫ ВЗАИМОСВЯЗИ И СООТНОШЕНИЯ*

*Горнев Роман Вадимович,
аспирант кафедры конституционного и административного права
Марийского государственного университета,
член Общероссийской общественной организации
«Ассоциация юристов России»
gornev.roman@mail.ru*

*Михеева Татьяна Николаевна,
председатель Общественной палаты Республики Марий Эл,
декан юридического факультета Марийского государственного
университета, профессор кафедры конституционного
и административного права Марийского государственного университета,
доктор юридических наук,
заслуженный юрист Российской Федерации,
член Общероссийской общественной организации
«Ассоциация юристов России»
TNMiheeva14@mail.ru*

В статье авторы рассматривают проблемы взаимосвязи и соотношения местного самоуправления и гражданского общества. В частности, подробно анализируются историко-правовые аспекты данного вопроса, теоретические позиции различных ученых, правовая природа рассматриваемых явлений, а также их структура. В ходе исследования выявлена неопределенность в научных мнениях по вопросу соотношения местного самоуправления и гражданского общества. Авторы приходят к выводу, что фундаментальным признаком гражданского общества является его независимость не только от государства, но и от публичной власти, включающей в себя и органы местного самоуправления. В этой связи, по мнению авторов, органы муниципальной власти нельзя отождествлять с институтами гражданского общества. При этом некоторые формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления (например, территориальное общественное самоуправление), а также формы взаимодействия институтов гражданского общества с органами местного самоуправления (в частности, общественные советы, создаваемые при органах местного самоуправления) вполне можно отнести к элементам гражданского общества на муниципальном уровне. Сформулированные по результатам изучения данных проблем теоретические выводы могут быть использованы в процессе решения практических проблем, возникающих в данной сфере.

Ключевые слова: гражданское общество, демократия, местное самоуправление, общественные объединения, органы местного самоуправления, публичная власть.

Local Self-Government and Civil Society: Interrelation and Correlation Issues

*Gornev Roman V.,
Postgraduate Student of the Department of Constitutional and Administrative Law
of the Mari State University, Member of the Russian Public
Organization Association of Russian Lawyers*

*Mikheeva Tatyana N.,
Chairperson of the Public Chamber of the Republic of Mari El,
Dean of the Law Faculty of the Mari State University,
Professor of the Department of Constitutional and Administrative Law
of the Mari State University, Doctor of Law, Honored Lawyer of the Russian Federation,
Member of the Russian Public Organization Association of Russian Lawyers*

The authors consider the problem of the of interaction and relations of local government and civil society. In particular, analyzed in detail the historical and legal aspects of the issue, the theoretical positions of various scholars, the legal nature of the phenomena under consideration, as well as their structure. The study revealed the uncertainty in the scientific opinion of the relationship between local government and civil society. The authors conclude that a fundamental feature of civil society is its independence not only from the state but also by public authorities, including the municipal authority. In this regard, according to the authors, the municipal authority can not be equated with civil society. However, some forms of direct realization by the population of local government (eg, territorial self-government), as well as forms of connection between civil society institutions with local authorities (in particular, public councils created when local governments) may well be attributed to the elements of civil society at the municipal level. Formulated by the results of the study of these problems, the theoretical findings can be used in the process of solving practical problems arising in this sphere.

Key words: civil society, democracy, local government, public associations, municipal authority, public authority.

* Публикация подготовлена в рамках поддержанного РГНФ научного проекта № 16-33-01138.

Развитие отечественного гражданского общества и повышение уровня демократии представляют собой одну из важнейших задач современности. Степень зрелости гражданского общества проявляется в том числе в реальности воздействия его институтов на органы публичной власти в процессе реализации государственной политики, а также осуществления правотворческой и правоприменительной деятельности. Сегодня в юридической науке достаточно подробно проанализированы вопросы взаимодействия органов государственной власти и институтов гражданского общества¹. В свою очередь недостаточным является исследование проблем соотношения и взаимодействия местного самоуправления и его органов с гражданским обществом в лице его институтов.

Местное самоуправление является одним из уровней публичной власти, который наиболее приближен к гражданам. Оно не может функционировать без конструктивного диалога с гражданами². Важность сотрудничества структур гражданского общества с органами местного самоуправления неоднократно подчеркивалась различными учеными³. На уровне местного самоуправления функционирует значительное количество институтов гражданского общества. К ним относятся: общественные объединения; религиозные организации; некоммерческие организации; добровольные дружины по охране общественного порядка; добровольные пожарные дружины; общественные советы при органах местного самоуправления; местные и первичные отделения политических партий; общественные палаты субъектов⁴. Обозначенные структуры зачастую имеют целью своей деятельности вопросы, сходные с компетенцией органов местного самоуправления, что обуславливает необходимость их взаимодействия с органами муниципальной власти. Развитие демократических процессов в нашей стране учеными напрямую связывается с необходимостью диалога населения с муниципальной властью⁵. Тем самым вопрос о взаимосвязи и соотношении местного

самоуправления и гражданского общества является в настоящее время актуальным как с теоретических, так и с практических позиций.

Понятие «гражданское общество» впервые было использовано античными философами Платоном, Аристотелем и Цицероном для обозначения сложившихся в Древней Греции и Древнем Риме общественных систем⁶.

Идеи гражданского общества получили свое дальнейшее развитие в трудах Т. Гоббса, Г. Гегеля, Дж. Локка, Ж.-Ж. Руссо, Ш. Монтескье, И. Канта, Н. Макиавелли, А. Смита, Т. Пейна, А. Токвиля, Д. Милля и других.

И. Кант подробно рассматривал соотношение государства и гражданского общества и пришел к выводу, что благом и целью государства является состояние наибольшей согласованности институтов гражданского общества с принципами права⁷.

Важную роль в развитии теории гражданского общества внес Г. Гегель, отмечавший, что гражданское общество — это дифференциация, которая выступает между семьей и государством, хотя развитие гражданского общества наступает позднее, чем развитие государства⁸. По Гегелю, в структуру гражданского общества входят социальные классы и политические институты, которые составляют совокупность частных лиц. Гражданское общество является независимым от государства, но при этом регулируется правом.

Дж. Локк в своих исследованиях отмечал, что власть общества или созданного людьми законодательного органа никогда не может простирается далее, нежели это необходимо для общего блага⁹.

Большой вклад в развитие идей гражданского общества внесли отечественные дореволюционные исследователи. По мнению Б.Н. Чичерина, гражданское общество представляет собой совокупность частных отношений между лицами, управляемыми гражданским, или частным правом¹⁰.

Проблемы гражданского общества и его соотношения и взаимодействия с органами публичной власти активно анализируются и в настоящее время. В трудах теоретиков права гражданского общества определяется как совокупность внеполитических и внесударственных отношений, которые образуют особую сферу специфических интересов способных индивидов собственников и их объединений¹¹.

В современном понимании гражданское общество представляет собой элемент социума,

ции // Евразийский юридический журнал. 2014. № 2 (69). С. 120–121.

⁶ Грудцына Л.Ю. Государство и гражданское общество : монография. М. : ЮРКОМПАНИ, 2010. С. 34.

⁷ История политических и правовых учений XVII–XVIII вв. М. : Наука, 1989. С. 198.

⁸ Гегель Г.Ф. Философия права. М. : Юридическая литература, 1990. С. 308.

⁹ Локк Дж. Два трактата о правлении : в 3 т. Т. 3. М., 1985. С. 337.

¹⁰ Чичерин Б.Н. Философия права. СПб., 1998. С. 202.

¹¹ Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М. : Юристъ, 1997. С. 202.

¹ См., напр.: Гриб В.В. Взаимодействие органов государственной власти и институтов гражданского общества в Российской Федерации : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2011. 26 с. ; Шерьязова А.С. Взаимоотношения государственных органов и общественных объединений: конституционно-правовой аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2011. 30 с.

² Михеев Д.С. Гласность и информированность населения о работе органов местного самоуправления: конституционно-правовой аспект // Марийский юридический вестник. 2014. № 11. С. 18.

³ Михеева Т.Н., Белоусов Е.И. Общественный контроль на муниципальном уровне: анализ новелл законодательства // Актуальные проблемы экономики и права, 2015. № 2. С. 178 ; Вавилов Н.С., Михеева Т.Н. Правовое регулирование деятельности институтов гражданского общества на муниципальном уровне. М. : Юрист, 2016. С. 4.

⁴ Михеева Т.Н., Вавилов Н.С. Правовое закрепление форм деятельности институтов гражданского общества на муниципальном уровне // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2013. № 6. С. 24.

⁵ Михеев Д.С. Регулирование принципа гласности местного самоуправления в законодательстве Российской Федера-

охватывающий сферу действия общественных институтов и отношений, выражающих разнообразные потребности и ценности членов общества¹².

Следует согласиться с Л.Ю. Грудцыной, что институты гражданского общества могут действовать либо независимо от государства, либо при его поддержке¹³. Нельзя не отметить, что важным условием формирования и укрепления гражданского общества Л.Ю. Грудцына считает развитое местное самоуправление¹⁴.

Основываясь, в частности, на приведенных научных позициях, полагаем, что фундаментальным признаком гражданского общества является его независимость не только от государства, но и от публичной власти, включающей в себя местное самоуправление. Местное самоуправление как уровень публичной власти не может входить в структуру гражданского общества, поскольку оно санкционируется нормами права, принимаемыми государством.

В современной юридической науке идут активные дискуссии о взаимосвязи местного самоуправления и гражданского общества. Часть ученых полагает, что местное самоуправление является структурой гражданского общества¹⁵, другие называют его элементом государства и гражданского общества¹⁶, и, наконец, некоторые полагают, что за отечественным местным самоуправлением еще в 1995 г. на законодательном уровне был закреплен статус одного из институтов гражданского общества¹⁷. Особой точки зрения по данному вопросу придерживается Н.С. Бондарь, который называет местное самоуправление одновременно властно-правовым институтом конституционного строя и институтом гражданского общества и включает в структуру последнего, например, институт муниципальных представительных органов, главы муниципального образования, институт исполнительных органов местного самоуправления, институт муниципальной службы¹⁸.

Более распространенными в правовой литературе являются мнения об отсутствии соответствующих

оснований для отождествления местного самоуправления и гражданского общества. Такой позиции придерживается профессор А.А. Уваров, который отмечает, что местное самоуправление представляет собой своего рода мост, соединяющий государство и гражданское общество¹⁹. И.В. Выдрин полагает, что нет существенных оснований для рассмотрения местного самоуправления как разновидности гражданского и общественного самоуправления, а также как одного из структурных элементов гражданского общества²⁰. Д.С. Михеев, подробно проанализировав данные вопросы, констатирует, что в систему гражданского общества нельзя включать органы местного самоуправления, наделенные властными полномочиями, при этом отнесение к гражданскому обществу некоторых форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления является вполне оправданным, так как осуществляющие их жители муниципалитетов или гражданские формирования не принимают властных решений²¹.

В науке неоднократно высказывались мнения, что обозначенные институты имеют много общего. Местное самоуправление, по мнению В.С. Мокрого, является мощным катализатором создания гражданского общества, поскольку сознательное участие граждан в выработке достойных условий жизни на определенной территории способствует формированию у них ответственности за решение местных проблем, тем самым повышает их общую социальную и гражданскую активность²². Похожей точки зрения придерживается С.В. Корсакова, которая отмечает, что важным элементом развития России по направлению к зрелому гражданскому обществу являются создание организационно-правовых основ для подлинного местного самоуправления и поддержка граждански заинтересованных и активных местных сообществ, являющихся той основой, на которой может осуществиться выстраивание гражданского общества²³.

Н.А. Пешин отмечает, что местное самоуправление в России в качестве института публичной власти активно и непосредственно участвует в деятельности институтов гражданского общества, является одной из основ его формирования и развития и в этом его отличие от государства — основного политического института российского общества²⁴. По мнению

¹² Доклад Общественной палаты Российской Федерации о состоянии гражданского общества в Российской Федерации. 2006 [Электронный ресурс] // URL: <http://www.oprf.ru/files/files/doklad.pdf>

¹³ Грудцына Л.Ю. Государственно-правовой механизм формирования и поддержки институтов гражданского общества в России : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2009. С. 15.

¹⁴ Грудцына Л.Ю. Адвокатура, нотариат и другие институты гражданского общества в России. М. : Деловой двор, 2008. 183 с.

¹⁵ Говоренкова Т.М. Не ускользнула бы удача и на этот раз // Муниципальная власть. 1997. № 1. С. 32–35.

¹⁶ Польщиков И.В. Место и роль института местного самоуправления как неотъемлемой составляющей гражданского общества // PolitBook. 2012. № 4. С. 160.

¹⁷ Копаева Е.В. Развитие институтов муниципального самоуправления в контексте формирования гражданского общества (случай Ивановской области) // PolitBook. 2012. № 2. С. 100.

¹⁸ Бондарь Н.С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России. М. : НОРМА, 2008. С. 59–60.

¹⁹ Уваров А.А. Местное самоуправление и гражданское общество // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 15. С. 6.

²⁰ Выдрин И.В. Муниципальное право России. М. : НОРМА, 2008. 320 с.

²¹ Михеев Д.С. Принцип гласности местного самоуправления: конституционно-правовые аспекты и проблемы реализации : монография. Йошкар-Ола, 2013. С. 207–208.

²² Мокрый В.С. Местное самоуправление в РФ : сб. док. М., 2001. С. 24.

²³ Корсакова С.В. Местное самоуправление как основа развития гражданского общества // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2012. № 4. С. 15–16.

²⁴ Пешин Н.А. Государственная власть и местное самоуправление: проблемы развития конституционно-правовой модели. М. : Статут, 2007. 461 с.

Н.С. Тимофеева, гражданское общество, так же как и местное самоуправление, реализует свою суть не только за счет признания обществом и государством, а преимущественно за счет социальной и экономической активности граждан²⁵. П.М. Любченко считает, что природа местного самоуправления и гражданского общества, их функциональное назначение и внутренние процессы свидетельствуют о плотном взаимопроникновении и взаимодействии²⁶.

Полагаем, что фундаментальным признаком гражданского общества является его независимость не только от государства, но и от публичной власти, включающей в себя и органы местного самоуправления. Безусловно, органы муниципальной власти нельзя отождествлять с институтами гражданского общества.

Структуры гражданского общества возникают по воле граждан и не на основании закона, а лишь в соответствии с ним. В данную концепцию вполне вписываются некоторые формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления, а также формы взаимодействия общественных объединений и иных институтов гражданского общества с органами местного самоуправления. Например, В.В. Гриб отмечает, что территориальное общественное само-

управление является институтом гражданского общества на муниципальном уровне²⁷. В качестве другого яркого примера можно привести общественные советы при органах местного самоуправления, которые представляют собой одновременно составную часть местного самоуправления, институт гражданского общества и форму взаимодействия общественных структур с органами местного самоуправления²⁸. При этом общественные советы не входят в структуру органов местного самоуправления и не осуществляют властные полномочия.

Отвечая на вопрос о соотношении местного самоуправления и гражданского общества, необходимо проводить четкую дифференциацию между элементами местного самоуправления, осуществляющими властные полномочия, и формами осуществления местного самоуправления, которые реализуются по воле граждан, общественных структур и иных институтов муниципального гражданского общества. Сформулированные в настоящей статье научные выводы свидетельствуют об актуальности и значимости правовых исследований вопросов взаимодействия органов местного самоуправления и институтов гражданского общества.

²⁵ Тимофеев Н.С. Местное самоуправление в системе государственных и общественных отношений. История и современность. Опыт России. М., 2005. С. 162.

²⁶ Любченко П.М. Конституційно-правові основи розвитку місцевого самоврядування як інституту громадянського суспільства. Харків : Одісей, 2006. 352 с.

²⁷ Гриб В.В. Взаимодействие органов государственной власти и институтов гражданского общества. М. : Юрист, 2010. С. 87.

²⁸ Горнев Р.В., Михеева Т.Н. К вопросу о формировании общественных советов при органах местного самоуправления // Российская юстиция. 2015. № 8. С. 9–11.

Литература

1. Бондарь Н.С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России / Н.С. Бондарь. М. : НОРМА, 2008. 592 с.
2. Вавилов Н.С. Правовое регулирование деятельности институтов гражданского общества на муниципальном уровне / Н.С. Вавилов, Т.Н. Михеева. М. : Юрист, 2016. 224 с.
3. Выдрин И.В. Муниципальное право России / И.В. Выдрин. М. : НОРМА, 2008. 320 с.
4. Гегель Г.Ф. Философия права / Г.Ф. Гегель. М. : Юридическая литература, 1990. 524 с.
5. Говоренкова Т.М. Не ускользнула бы удача и на этот раз / Т.М. Говоренкова // Муниципальная власть. 1997. № 1. С. 32–35.
6. Горнев Р.В. К вопросу о формировании общественных советов при органах местного самоуправления / Р.В. Горнев, Т.Н. Михеева // Российская юстиция. 2015. № 8. С. 9–11.
7. Гриб В.В. Взаимодействие органов государственной власти и институтов гражданского общества / В.В. Гриб. М. : Юрист, 2010. 384 с.
8. Гриб В.В. Взаимодействие органов государственной власти и институтов гражданского общества в Российской Федерации : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / В.В. Гриб. М., 2011. 26 с.
9. Грудцына Л.Ю. Адвокатура, нотариат и другие институты гражданского общества в России / Л.Ю. Грудцына. М. : Деловой двор, 2008. 183 с.
10. Грудцына Л.Ю. Государственно-правовой механизм формирования и поддержки институтов гражданского общества в России : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / Л.Ю. Грудцына. М., 2009. 54 с.
11. Грудцына Л.Ю. Государство и гражданское общество : монография / Л.Ю. Грудцына. М. : ЮРКОМПАНИ, 2010. 464 с.
12. Доклад Общественной палаты Российской Федерации о состоянии гражданского общества в Российской Федерации. 2006 [Электронный ресурс] // URL: <http://www.oprf.ru/files/files/doklad.pdf>
13. История политических и правовых учений XVII–XVIII вв. М. : Наука, 1989. 448 с.
14. Копаева Е.В. Развитие институтов муниципального самоуправления в контексте формирования гражданского общества (случай Ивановской области) / Е.В. Копаева // PolitBook. 2012. № 2. С. 100–109.
15. Корсакова С.В. Местное самоуправление как основа развития гражданского общества / С.В. Корсаева // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2012. № 4. С. 15–16.
16. Локк Дж. Два трактата о правлении : в 3 т. / Дж. Локк. Т. 3. М., 1985. 668 с.
17. Любченко П.М. Конституційно-правові основи розвитку місцевого самоврядування як інституту громадянського суспільства / П.М. Любченко. Харків : Одісей, 2006. 352 с.
18. Михеев Д.С. Принцип гласности местного самоуправления: конституционно-правовые аспекты и проблемы реализации : монография / Д.С. Михеев. Йошкар-Ола, 2013. 376 с.

19. Михеев Д.С. Регулирование принципа гласности местного самоуправления в законодательстве Российской Федерации / Д.С. Михеев // Евразийский юридический журнал. 2014. № 2 (69). С. 120–121.
20. Михеев Д.С. Гласность и информированность населения о работе органов местного самоуправления: конституционно-правовой аспект / Д.С. Михеев // Марийский юридический вестник. 2014. № 11. С. 18–23.
21. Михеева Т.Н. Правовое закрепление форм деятельности институтов гражданского общества на муниципальном уровне / Т.Н. Михеева, Н.С. Вавилов // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2013. № 6 (95). С. 24–29.
22. Михеева Т.Н. Общественный контроль на муниципальном уровне: анализ новелл законодательства / Т.Н. Михеева, Е.И. Белоусов // Актуальные проблемы экономики и права. 2015. № 2. С. 177–182.
23. Мокрый В.С. Местное самоуправление в РФ : сб. док. / В.С. Мокрый. М., 2001. С. 24.
24. Пешин Н.А. Государственная власть и местное самоуправление: проблемы развития конституционно-правовой модели / Н.А. Пешин. М. : Статут, 2007. 461 с.
25. Польщиков И.В. Место и роль института местного самоуправления как неотъемлемой составляющей гражданского общества / И.В. Польщиков // PolitBook. 2012. № 4. С. 153–162.
26. Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М. : Юрист, 1997. 672 с.
27. Тимофеев Н.С. Местное самоуправление в системе государственных и общественных отношений. История и современность. Опыт России / Н.С. Тимофеев. М., 2005. 176 с.
28. Уваров А.А. Местное самоуправление и гражданское общество / А.А. Уваров // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 15. С. 6–9.
29. Чичерин Б.Н. Философия права / Б.Н. Чичерин. СПб., 1998. 656 с.
30. Шерьязова А.С. Взаимоотношения государственных органов и общественных объединений: конституционно-правовой аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А.С. Шерьязова. Челябинск, 2011. 30 с.

ТОС В СИСТЕМЕ ИНСТИТУТОВ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

*Шугрина Екатерина Сергеевна,
директор Центра поддержки и сопровождения
органов местного самоуправления
Российской академии народного хозяйства
и государственной службы при Президенте Российской Федерации,
профессор кафедры конституционного и муниципального права
Московского государственного университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА),
доктор юридических наук, профессор
eshugrina@yandex.ru*

В статье рассматривается политико-правовая природа территориального общественного самоуправления как элемента системы местного самоуправления и гражданского общества. Обосновывается, что фактически территориальное общественное самоуправление сочетает в себе свойства общественного объединения и института публичной власти, поэтому находится на границе гражданского общества, являясь «нулевым этажом» местного самоуправления.

Ключевые слова: территориальное общественное самоуправление, местное самоуправление, орган общественной самодеятельности, муниципальное образование.

Territorial Public Self-Government in System of Civil Society Institutes

*Shugrina Ekaterina S.,
Director of the Center for Support and Maintenance of Local Self-Government Authorities
of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration,
Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL),
Doctor of Law, Professor*

The article reviews the political and legal nature of territorial public self-government as an element of the self-government and civil society system. The author justifies that territorial public self-government, in fact, combines the attributes of a public association and a public authority institute, so it is located on the border of the civil society being a “ground floor” of local self-government.

Key words: territorial public self-government, local self-government, public self-government authority, municipal institution.

Существует много разных подходов к определению того, что есть гражданское общество и какова его структура. Не вдаваясь в теоретические дискуссии, следует выделить такой аспект: гражданское общество — это сфера активности, самостоятельности, инициативы граждан, которая предполагает существование независимых от государства и преследующих социально значимые цели общественных институтов, а также совокупность отношений между ними¹. Деятельность институтов гражданского общества направлена на общее благо, преследует общественно значимые цели. Вместе с тем следует подчеркнуть, что гражданское общество не может быть полностью независимо от государства. Государственное регулирование необходимо обществу, так как иначе оно не сможет нормально функционировать. Цель такого регулирования — обеспечение в обществе законности и правопорядка. Поэтому в гражданском обществе должен соблюдаться определенный баланс интересов, основанный на конституционно значимых ценностях.

Вопрос о структуре гражданского общества до сих пор является спорным в науке. К институтам

гражданского общества, как правило, относят общественные объединения, религиозные объединения, адвокатуру, профессиональные объединения, средства массовой информации и другие институты, через которые происходит удовлетворение экономических, политических, культурных, религиозных, профессиональных, национальных и других общественно значимых интересов людей.

Наиболее подробно местное самоуправление как институт гражданского общества исследуется в трудах Н.С. Бондаря². В его работах обосновывается, что гражданское общество — воплощение баланса частных и публичных, государственных и местных интересов³. Н.С. Бондарь констатирует, что местное самоуправление, с одной стороны, результат, и с другой — институциональное средство развития

¹ Нарутто С.В., Таева Н.Е., Шугрина Е.С. Конституционное право России. М., 2012. С. 98.

² См., напр.: Бондарь Н.С., Джагарян А.А. Сильное местное самоуправление — сильное государство: история и современность // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 4. С. 62–74; Муниципальное право Российской Федерации: в 2 т. Т. 1. / под ред. Н.С. Бондаря. М., 2016. 416 с.; Бондарь Н.С. Гражданское общество и местное самоуправление как социально-правовое выражение нового конституционного строя России // Основы конституционного строя Российской Федерации. Барнаул: Изд-во Алтайского ун-та, 2003. С. 3–32.

³ Муниципальное право Российской Федерации... С. 205.

гражданского общества во всех его основных характеристиках. Синхронизация всех форм осуществления местной власти в системе единой российской государственности, предполагающая недопустимость противопоставления местного самоуправления и государственной власти, не исключает необходимости учета специфики местного самоуправления не только как одной из форм публично-властной деятельности, но и гражданского института самоорганизации населения. Без развития местного самоуправления невозможно ни становление гражданского общества, ни утверждение реальной демократии по месту жительства граждан⁴. Сама природа органов местного самоуправления, с одной стороны, объясняется производностью и тесной связью с государством, с другой — внутренней потребностью во взаимодействии с гражданским обществом⁵.

В.И. Васильев подчеркивает, что местное самоуправление в самой общей форме можно определить «как рубежный институт, где гражданское общество «встречается» с государством и где мера «погружения государства в общество, так же как и мера „восхождения“ общества в государство, определяется конкретными историческими обстоятельствами»⁶.

К подобному выводу приходит и А.А. Сергеев, который подчеркивает, что, не являясь самостоятельным уровнем публичной власти, территориальное общественное самоуправление тем не менее признается одним из институтов местного самоуправления. По замыслу законодателя, на этом уровне не требуются инструменты публично-властного воздействия и полномочия по изданию правовых актов, а достаточно механизмов самоорганизации населения. Определение оптимальных путей решения локальных проблем населения и добровольное исполнение жителями принимаемых на себя обязательств должны составлять основное содержание территориального общественного самоуправления⁷.

Как вытекает из правовых позиций Конституционного Суда РФ, выраженных в его определениях от 10 апреля 2002 г. № 92-О, от 18 декабря 2003 г. № 471-О и от 29 сентября 2011 г. № 1048-О-О, территориальное общественное самоуправление по своей конституционно-правовой природе является специфической формой участия граждан в осуществлении местного самоуправления, которая реализуется на добровольной основе в соответствии

с уставами муниципальных образований, является элементом системы местного самоуправления и при этом имеет свои законные интересы, подлежащие защите от каких бы то ни было ограничений, в том числе со стороны муниципального образования. Этим предполагается, что территориальное общественное самоуправление не может быть противопоставлено местному самоуправлению в том смысле, что оно не должно подменять его собой на определенной части территории муниципального образования⁸.

Таким образом, для понимания места территориального общественного самоуправления в системе институтов гражданского общества надо проанализировать его сходства и различия с институтами публичной власти, некоммерческих объединений.

Входя в систему местного самоуправления, территориальное общественное самоуправление существенно отличается от привычных институтов публичной власти. Это проявляется в следующем⁹.

Органы территориального общественного самоуправления не входят в систему органов местного самоуправления, о которой говорится в ст. 34 Федерального закона № 131-ФЗ. Эти органы не могут быть отнесены и к иным органам местного самоуправления, поскольку не обладают признаками органов местного самоуправления, перечисленным в ст. 2 и 44 Федерального закона № 131-ФЗ, — они не наделены собственными полномочиями по решению вопросов местного значения, но предназначены для осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения.

Итак, органы территориального общественного самоуправления не обладают властными полномочиями; принимаемые ими решения не обеспечены механизмами государственного принуждения. Решения, принимаемые органами территориального общественного самоуправления, не являются обязательными для всех субъектов права, расположенных в пределах территории, на которой действуют данные органы. Для сравнения можно привести норму, содержащуюся в ст. 7 Федерального закона № 131-ФЗ: муниципальные правовые акты, принятые органами местного самоуправления, подлежат обязательному исполнению на всей территории муниципального образования. Кстати, вопрос о природе решений, принимаемых органами территориального общественного самоуправления, регулярно возникает в судебной практике¹⁰.

⁴ Там же. С. 209–210.

⁵ Тимофеев Н.С. Государство, местное самоуправление и гражданское общество: аспекты и пределы взаимодействия // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 9. С. 10.

⁶ Муниципальная реформа в Российской Федерации: правовое и экономическое исследование / под общ. ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2010. С. 29.

⁷ Бабичев И.В., Волков В.В., Мадьярова А.В. и др. Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный) / под ред. И.В. Бабичева, Е.С. Шугриной. 2-е изд., перераб. и доп. М.: НОРМА, ИНФРА-М, 2015. С. 255.

⁸ См., напр.: Муниципальное право Российской Федерации... С. 382.

⁹ Чиркин В.Е. Система государственного и муниципального управления. М., 2008. С. 408; Выдрин И.В. Муниципальное право России. М., 2012. С. 218; Муниципальное право России / под ред. А.Н. Кокотова. М., 2016. С. 318; Холопов В.А. Трансформация института территориального общественного самоуправления России: история организационных правовых изменений и современное состояние // История государства и права. 2013. № 4. С. 24–27; и др.

¹⁰ Более подробно об этом см., напр.: Шугрина Е.С. Судебная практика по вопросам, связанным с созданием и ликвидацией территориального общественного само-

Территориальное общественное самоуправление создается по инициативе, по желанию жителей, оно не должно быть в каждом муниципальном образовании, субъекте РФ. По данным Минюста России по состоянию на 1 марта 2016 г., в Российской Федерации насчитывается 22,4 тыс. муниципальных образований; органы территориального общественного самоуправления функционируют в 4,2 тыс. муниципальных образований¹¹. Для сравнения можно привести позицию Конституционного Суда РФ, высказанную еще в 2000 г. в отношении местного самоуправления: как само муниципальное образование, так и право проживающих на его территории граждан на осуществление местного самоуправления возникают на основании Конституции РФ и закона, а не на основании волеизъявления населения муниципального образования¹².

Таким образом, территориальное общественное самоуправление относится к факультативным, т.е. не обязательным, формам участия населения в местном самоуправлении. Однако для его создания одного желания жителей недостаточно, помимо инициативы населения для создания ТОС требуется решение представительного органа муниципального образования¹³.

Территория, в пределах которой осуществляется территориальное общественное самоуправление, хотя и устанавливается в особом порядке, но не обладает признаками публично-правового образования, характерными для территории муниципального образования, субъекта Федерации или государства в целом; органы территориального общественного самоуправления не пользуются правами муниципального образования¹⁴, территориальное общественное самоуправление ни в одной из его форм не вправе подменять собой органы местного самоуправления: оно не вправе действовать от имени муниципального образования или принимать решения, распространяющиеся на всю территорию муниципального образования¹⁵.

управления // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2012. № 1. С. 20–25; Алешкова Н.П. Некоторые проблемы правового регулирования организации территориального общественного самоуправления в городах // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 6. С. 95–99.

¹¹ Информационно-аналитические материалы о развитии системы местного самоуправления в Российской Федерации (данные за 2015 г. — начало 2016 г.). Мониторинг минюста РФ [Электронный ресурс] // URL: <http://minjust.ru/ru/press/news/monitoring-razvitiya-sistemy-mestnogo-samoupravleniya>

¹² Постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года „О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области“» // СПС «КонсультантПлюс».

¹³ Авакьян С.А., Лютцер В.А., Пешин Н.А. и др. Муниципальное право России : учебник. М. : Проспект, 2009. С. 257.

¹⁴ Чиркин В.Е. Указ. соч. С. 408 ; Выдрин И.В. Указ. соч. С. 218.

¹⁵ Пешин Н.А. Муниципальное право Российской Федерации. М., 2011. С. 209.

Это позволяет Н.А. Пешину сделать вполне логичный вывод о том, что территориальное общественное самоуправление — это особый институт гражданского общества, тесно связанный с местным самоуправлением, постоянно взаимодействующий с ним, но при этом не относящийся к какой-либо из организационных форм осуществления местного самоуправления, а потому занимающий место особого элемента в системе местного самоуправления¹⁶.

В ч. 5 ст. 27 Федерального закона № 131-ФЗ предусматривается, что территориальное общественное самоуправление в соответствии с его уставом может являться юридическим лицом и подлежит государственной регистрации в организационно-правовой форме некоммерческой организации (в том числе общественного объединения и такой его разновидности, как орган общественной самодеятельности). Однако «обычной» или «стандартной» некоммерческой организацией территориальное общественное самоуправление не является, имеет существенные отличия. Это проявляется, в частности, в следующем.

Существуют разные правила установления территориальных пределов действия территориального общественного самоуправления и общественного объединения (некоммерческой организации), в первом случае территорию устанавливают представительные органы местного самоуправления на основании обращения органа территориального общественного самоуправления, и органы территориального общественного самоуправления действуют на части территории муниципального образования, населенного пункта; местные общественные объединения действуют в пределах территории органа местного самоуправления, т.е. в границах муниципального образования. Более того, некоммерческих организаций или общественных объединений в пределах конкретной территории может быть несколько (особенно, если у них разные цели деятельности и разные названия); территориальное общественное самоуправление может быть только одно на соответствующей территории.

А.А. Сергеев обращает внимание на то, что деление граждан по территориальному принципу — важнейший признак публичной власти; регистрация гражданина по месту жительства на территории муниципального образования влечет автоматическое и не зависящее от его воли включение этого гражданина в число жителей данного муниципального образования¹⁷. Подобный механизм действует и в отношении территориального общественного самоуправления. По мнению А.В. Колесникова, территориальное общественное самоуправление — особая публично-правовая форма самоорганизации граждан по локально-территориальному принципу¹⁸.

¹⁶ Там же.

¹⁷ Сергеев А.А. Местное самоуправление в Российской Федерации: проблемы правового регулирования. М., 2006. С. 121.

¹⁸ Муниципальное право Российской Федерации / под. ред. А.В. Колесникова. М., 2013. С. 132.

О.Е. Кутафин подчеркивал, что в отличие от общественных объединений органы территориального общественного самоуправления объединяют население не на основе членства, связанного с какими-либо условиями (соблюдение устава, уплата членских взносов и т. п.), а на основе совместной работы по выполнению определенных задач в области обслуживания общественных потребностей граждан, удовлетворения их культурно-бытовых и иных запросов, охраны их прав и интересов¹⁹.

В дополнение к этому В.И. Васильев обращает внимание еще и на то обстоятельство, что органы территориального общественного самоуправления учреждаются большинством граждан, проживающих на данной территории. А органы общественной самодеятельности могут создаваться и меньшинством населения. Деятельность органов территориального общественного самоуправления ограничивается исключительно вопросами местного значения. А органы общественной самодеятельности могут заниматься другими, например, политическими, вопросами. Это позволяет ему прийти к выводу о том, что общественное территориальное самоуправление, не имея свойств публичной власти, служит как бы общественно-властным «продолжением» местного самоуправления, входит в этом качестве в его систему²⁰.

Приближенность органов территориального общественного самоуправления к населению, простота порядка их формирования и главное — тесная связь их деятельности с повседневными жизненными интересами граждан обеспечивают массовость этих органов, определяют необходимость последовательного повышения их роли в системе местного самоуправления²¹.

А.И. Казанник обращает внимание и на особый характер природы устава территориального общественного самоуправления, который по своим формально-юридическим признакам не может быть нормативным правовым актом, поскольку субъекты территориального общественного самоуправления не наделены публично-властными полномочиями и не вправе принимать общеобязательные правовые акты. «Но устав нельзя отнести и к локальным правовым актам, разновидностью которых является устав объединения граждан. Он неизбежно станет уставом не объединения граждан, а деятельности по осуществлению территориального общественного самоуправления, процесса выдвижения и реализации гражданами различных инициатив по вопросам местного значения»²².

В 1990-е гг. органы территориального общественного самоуправления могли финансироваться непосредственно из местного бюджета, наделяться

полномочиями по решению вопросов местного значения или участвовать в этом; руководители органов территориального общественного самоуправления оформлялись на работу в муниципальном образовании, могли быть муниципальными служащими. Действующее законодательство иначе регулирует эти вопросы, однако отголоски привычной ранее практики периодически возникают.

Так, иногда возникает вопрос о целесообразности более активной включенности органов территориального общественного самоуправления в деятельность органов местного самоуправления (например, наделение их отдельными полномочиями или включение решение органа территориального общественного самоуправления в качестве обязательной стадии при принятии решения органом местного самоуправления по определенному вопросу). Согласно Федеральному закону № 131-ФЗ органы территориального общественного самоуправления наделены правом правотворческой инициативы в органах местного самоуправления, это также отделяет их от иных видов некоммерческих организаций или общественных объединений.

Исследуя данный вопрос, Г.Н. Чеботарев обращает внимание на то, что полномочия территориального общественного самоуправления могут вытекать из специальных законов. Так, согласно Земельному кодексу РФ органами территориального общественного самоуправления осуществляется общественный земельный контроль за соблюдением установленного порядка подготовки и принятия исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления решений, затрагивающих права и законные интересы граждан и юридических лиц, а также за соблюдением требований использования и охраны земель. В случае передачи отдельных полномочий органов местного самоуправления органам территориального общественного самоуправления, по сути, трансформируется сугубо общественная природа органов территориального общественного самоуправления, они во многом становятся муниципально-общественными органами²³.

Особенный характер территориального общественного самоуправления как института гражданского общества проявляется и в том, что в нем сочетаются одновременно представительные и непосредственные начала деятельности граждан. Принято выделять два направления осуществления территориального общественного самоуправления: а) проведение собраний и конференций граждан; б) создание органов территориального общественного самоуправления, которые избираются на собраниях или конференциях граждан, проживающих на соответствующей территории²⁴. Вместе с тем терри-

¹⁹ Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. М., 2006. С. 217.

²⁰ Васильев В.И. Муниципальное право России : учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Юстицинформ, 2012. С. 274.

²¹ Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Указ. соч. С. 218.

²² Муниципальное право России / под ред. А.Н. Костюкова. М., 2007. С. 274–275.

²³ Чеботарев Г.Н. Территориальное общественное самоуправление в системе местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 11. С. 72–77; Актуальные проблемы муниципального права / отв. ред. Г.Н. Чеботарев. М., 2015. С. 30–31.

²⁴ Овчинников И.И. Муниципальное право Российской Федерации. М., 2010. С. 326.

ториальное общественное самоуправление является одной из форм участия граждан в осуществлении местного самоуправления. И в этом смысле выполняет важную функцию вовлечения граждан в развитие общественных гражданских инициатив.

Территориальное общественное самоуправление сочетает в себе свойства общественного объединения

и института публичной власти, его можно рассматривать, по меткому выражению Е.И. Колюшина, «как нулевой этаж местного самоуправления»²⁵, важный институт гражданского общества.

²⁵ Колюшин Е.И. Муниципальное право России. М., 2008. С. 112.

Литература

1. Чеботарев Г.Н. Актуальные проблемы муниципального права : учебник для магистрантов / Г.Н. Чеботарев, С.Г. Гуркова, К.А. Иванова, А.А. Мишунина ; отв. ред. Г.Н. Чеботарев. М. : НОРМА, ИНФРА-М, 2015. 304 с.
2. Алешкова Н.П. Некоторые проблемы правового регулирования организации территориального общественного самоуправления в городах / Н.П. Алешкова // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 6. С. 95–99.
3. Бондарь Н.С. Сильное местное самоуправление — сильное государство: история и современность / Н.С. Бондарь, А.А. Джагарян // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 4. С. 62–74.
4. Васильев В.И. Муниципальное право России : учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Юстицинформ, 2012. 608 с.
5. Бабичев И.В. Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный) / И.В. Бабичев, В.В. Волков, А.В. Мадьярова и др. ; под ред. И.В. Бабичева, Е.С. Шугриной. 2-е изд., перераб. и доп. М. : НОРМА, ИНФРА-М, 2015. 672 с.
6. Кокотов А.Н. Муниципальное право России : учебник для бакалавриата и магистратуры / А.Н. Кокотов и др. ; под ред. А.Н. Кокотова. 5-е изд., перераб. и доп. М. : Юрайт, 2016. 444 с.
7. Муниципальное право Российской Федерации : в 2 т. Т. 1 / под ред. Н.С. Бондаря. М., 2016. 416 с.
8. Холопов В.А. Трансформация института территориального общественного самоуправления России: история организационных правовых изменений и современное состояние / В.А. Холопов // История государства и права. 2013. № 4. С. 24–27.
9. Чеботарев Г.Н. Территориальное общественное самоуправление в системе местного самоуправления / Г.Н. Чеботарев // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 11. С. 72–77.
10. Шугрина Е.С. Судебная практика по вопросам, связанным с созданием и ликвидацией территориального общественного самоуправления / Е.С. Шугрина // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2012. № 1. С. 20–25.
11. Шугрина Е.С. Муниципальное право / Е.С. Шугрина. М. : НОРМА, 2014. 567 с.

ОСНОВНЫЕ ЭТАПЫ ПРОЦЕССА ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИИ ПРОФЕССИОНАЛЬНЫХ ЮРИДИЧЕСКИХ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ В РОССИИ

*Ельцов Николай Сергеевич,
заведующий кафедрой теории и истории
государства и права Тамбовского государственного
университета имени Г.Р. Державина,
кандидат юридических наук, доцент,
заслуженный юрист Российской Федерации
ens_68@list.ru*

В статье представлено авторское видение процесса институционализации профессиональных юридических общественных объединений, который включает пять этапов: возникновение потребности и общих интересов; этап формирования определенных целей, для реализации которых происходило объединение специалистов в сфере права; создание общественных и правовых норм, устанавливающих правила, определяющие порядок функционирования общественной организации; этап появления и выработки функций, связанных с нормами, регламентирующими деятельность профессиональных юридических общественных объединений, и пятый — практическая реализация норм и функций, в том числе участие в социально ориентированных проектах и в реализации отдельных функций государства.

Формулируется понятие процесса институционализации профессиональных юридических общественных объединений и их значимость для российского общества.

***Ключевые слова:** профессиональные объединения, профессиональные юридические общественные объединения, институционализация, предпосылки институционализации.*

Main Stages of Institutionalization of Russian Professional Legal Public Associations

*Eltsov Nikolay S.,
Head of the Department of Theory and History of State and Law
of the Tambov State University named after G.R. Derzhavin,
Candidate of Legal Sciences, Assistant Professor,
Honored Lawyer of the Russian Federation*

The article presents the author's vision of the institutionalization of professional law of public associations, which includes five stages: the emergence of needs and common interests; the step of forming the specific purposes for which there is an Association of professionals in the field of law; the creation of social and legal norms, establishing rules governing the operation of public organizations; the stage of appearance and development of functions associated with the rules governing the performance of professional legal associations and the fifth is the practical implementation of norms and functions, including participation in social projects and in the realization of the functions of the state.

Formulated the concept of the institutionalization of professional legal associations and their importance for the Russian society.

***Key words:** professional association, professional law of public enterprises, institutionalization, pre-institutionalization.*

Актуальность исследования проблем институционализации и функционирования профессиональных юридических общественных объединений вызвана возрастанием их роли в жизни общества и государства, высокой оценкой юридической профессии, что подтверждается тем, что в своей деятельности практически все профессиональные юридические общественные объединения прямо или косвенно участвуют в механизме реализации отдельных функций Российского государства.

Присоединимся к мнению А.П. Семитко, что «движущей силой правового развития выступает профессиональное юридическое сообщество, представленное юристами-практиками и юристами-теоретиками, учеными, преподавателями. Юристы являются исполнителями правового прогресса, разработчиками происходящих в обществе процессов

развития свободы, формирования правовых притязаний, требований защиты личности и общества от произвола и хаоса»¹.

Профессиональные юридические общественные объединения характеризуются через два ключевых признака: эти организации должны состоять из представителей юридических профессий, имеющих юридическое образование, и должны носить общественный характер, то есть иметь неправительственную (негосударственную) основу. К данному виду объединений можно отнести Общероссийскую общественную организацию «Ассоциация юристов России», которая на сегодняшний день является одной из

¹ Семитко А.П. Развитие правовой культуры как правовой прогресс: проблемы теории и методологии: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 1996. С. 9.

крупнейших организаций данного вида, имеющих региональные представительства во всех субъектах Федерации, а также общероссийские общественные организации; Российская академия юридических наук, Российский союз юристов, Молодежный союз юристов Российской Федерации, Гильдия российских адвокатов.

Формирование любого социального явления, в том числе и того, участие в котором принимает юридическое сообщество, представляет собой определенный процесс трансформации каких-либо социальных отношений в социальный институт, то есть в форму социальных отношений с установленными правилами, нормами, санкциями, то есть происходит институционализация (лат. *institutum* — установление, обычай, учреждение).

Институциональный аспект различных объединений людей достаточно многогранен, и понятие «институт» занимает важное место в категориальном и аналитическом аппарате многих общественных и юридических наук. Поэтому выявление специфики профессиональных юридических общественных объединений должно опираться на соответствующие разработки многих социальных дисциплин, в рамках которых категория «институция» является аналитически результативной и эффективной.

Несмотря на большое количество научных исследований по вопросу развития общественных объединений в России и их особенностей в различные исторические периоды и с учетом специфики вида общественного объединения, анализ институционализации профессиональных юридических общественных организаций и условий, способствующих данному процессу, не получил всестороннего изучения. Но, безусловно, данный процесс основан на общих положениях, характерных для общественных объединений в целом. Например, В.Н. Шеломенцев в своей работе, посвященной проблемам общественных объединений в России, под институционализацией общественных объединений понимает «непрерывный инновационный процесс законодательного (правотворческого) формирования нормативных комплексов, регулирующих различные аспекты и условия деятельности общественных объединений»². В данном подходе на первый план выходит нормативная природа процесса институционализации.

Считаем, что ученый слишком сужает это понятие, понимая под ним сугубо юридический процесс, и не включает социальные, культурные, межличностные и иные аспекты данного процесса. Это, как мы полагаем, вытекает из самого смысла и содержания данного понятия. Термин «институционализм» происходит от слов «институт» или «институция», обозначающих определенный обычай, порядок, принятый в обществе, а также закрепление обычаев в виде закона или учреждения. Например, какое-либо социальное явление (движение, коллектив) может

превратиться в организованное учреждение с упорядоченным процессом, определенной структурой отношений, иерархией власти, дисциплиной, правилами поведения. Институционализация показывает всевозможные процессы, позволяющие осуществлять организацию индивидов, групп и объединений граждан.

В рамках структурализма институционализация рассматривается как процесс структуризации форм социальной жизни. Первые, или ранние, формы институтов возникают на уровне общественно-самоуправления и самоорганизующих стихийных процессов, когда в них возникают упорядоченные, направленные действия, появляются лидеры, способные их возглавить, организовать, а затем и постоянные руководящие группы. В этой связи полагаем, что институционализация может быть представлена с двух основных позиций, во-первых, как исторический процесс зарождения и формирования новых, социально значимых институтов, что позволяет раскрыть причины и условия их возникновения.

Во-вторых, в качестве функционирования социальных институтов в рамках общественных отношений в связи с процессом адаптации индивидов и коллективов к ее нормативным требованиям, в ходе этого процесса формируются механизмы, обеспечивающие стабильность и устойчивость общественных отношений. Окончание процесса институционализации выражается в создании на основе норм социальной структуры, поддержанной определенным количеством участников этого социального процесса.

На наш взгляд к признакам институционализации общественных объединений любого типа можно отнести: наличие определенной сферы общественных отношений, общего интереса и потребностей у участников этих отношений, выработка единых задач или направлений деятельности, приоритетов, а также правил поведения с целью упорядоченности совместных мероприятий.

Попытаемся выявить общие элементы процесса институционализации профессиональных юридических общественных объединений, включающего, на наш взгляд, несколько этапов, содержание которых отражает динамику формирования общественных отношений в сфере корпоративных интересов юристов.

I этап — возникновение потребности и общих интересов. В своем развитии профессиональные юридические общественные объединения переживают этап возникновения потребности носителей юридической профессии и юридического образования в объединении с целью реализации общих профессиональных интересов. Демокрит, Лукреций, Аристотель и другие древнегреческие философы рассматривали потребность как преобразующий фактор бытия³.

Любые общественные организации отражают потребности и интересы людей и характеризуют

² Шеломенцев В.Н. Общественные объединения в России: теоретико-правовой и институциональный анализ: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2006. С. 11.

³ См., напр.: Материалисты Древней Греции / под ред. М.А. Дынника. М.: Госполитиздат, 1955. С. 23.

общественное развитие в определенный исторический период. В том числе и показывают значимость тех или иных профессий и групп людей, объединенных по профессиональному признаку.

Основанием для развития юридического сообщества и в последующем профессиональных юридических общественных объединений в России стала судебная реформа 1864 г., в ходе которой были сформированы основные юридические корпорации. С проведением реформ Александра II в России происходит либерализация общественно-политической жизни. На этом фоне внутри судебной системы, а также опосредованно от нее, осуществляется образование различных юридических корпораций практиков исходя из их специализации.

Профессионализация общественных объединений тесно связана с развитием инфраструктуры, созданием системы обучения и профессиональной подготовки функционеров рассматриваемых организаций. В деятельности профессиональных общественных юридических организаций как неправительственных организаций могут быть выделены такие направления, как оказание правовой помощи гражданам, участие в правотворческой деятельности, обеспечение соблюдения прав и свобод человека, строительство гражданского общества и правового государства, правовое просвещение.

С точки зрения профессионализации не является исключением и юридическая сфера. Специализация юридической деятельности нашла свое отражение в нормативном закреплении, в фактическом разграничении и институционализации профессий правового характера. Эти организации, бесспорно, обладают спецификой и осуществляют особые задачи, отражающие место и роль юристов в обществе.

II этап — формирование определенных целей, для реализации которых происходило объединение специалистов в сфере права. Так, например, в Тобольске в 1863 г. было учреждено юридическое общество, целью которого было распространение в Тобольской губернии юридических сведений и предоставление наставлений лицам, имеющим дела в присутственных местах⁴.

Цели формируются профессиональными интересами и возможностью самореализоваться для специалиста путем объединения с единомышленниками. Общероссийское общественное объединение «Ассоциация юристов России» своими целями ставит: содействие процессу формирования правового государства в Российской Федерации; содействие повышению престижа юридических профессий в Российской Федерации, воспитание юристов в духе неукоснительного соблюдения положений закона, норм профессиональной этики; содействие созданию условий для активной профессиональной и общественной деятельности своих членов и др.⁵

⁴ Крестьянников Е.А. Юридическое общество при Императорском Томском университете // Журнал российского права. 2013. № 9. С. 85.

⁵ Устав Общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России» от 25.12.2005 (ред. от

III этап — создание общественных и правовых норм. Эти нормы устанавливают правила, определяющие порядок функционирования общественной организации. Существование любой организации, по мнению Т.И. Захаровой, сводится к социальным процессам двух типов: «1. функциональные процессы, характеризующие непосредственную деятельность организаций, поддержка внешних и внутренних связей организации; 2. процессы развития, выражающие преобразования организации в целом и ее отдельных элементов»⁶.

Связывая взаимозависимость этих процессов в хронологической последовательности, подчеркнем, что процессы развития возникают ранее процессов функционирования. Развитие здесь заключается в том, что как считает М.Б. Глотов, «организации, прежде чем пройти к функциональной деятельности, обрели признаки социального института, под которым принято понимать форму организации общественной жизни людей, устанавливающуюся в процессе исторического развития с целью регулирования их социальных действий и социальных связей»⁷. Это выражается в том, что объединения характеризуются наличием упорядоченного процесса их деятельности, определенной структуры отношений, правил поведения. То есть в российской правовой системе появляется законодательство, которое позволяет представителям юридической профессии образовывать свои профессиональные сообщества. Это, прежде всего, Федеральные законы от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» и от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», на основе которых формируются уставы отдельных видов профессиональных юридических общественных объединений.

IV этап — появление, выработка функций и полномочий, связанных с нормами, регламентирующими деятельность профессиональных юридических общественных объединений. Так, деятельность современных профессиональных юридических общественных объединений включает, как правило, несколько направлений, отраженных в их Уставах: обеспечение и защита прав и свобод граждан; бесплатная юридическая помощь и правовое просвещение; содействие развитию и совершенствованию юридическому образованию; общественная экспертиза проектов нормативных правовых актов; противодействие коррупции; содействие кадровому отбору в институтах публичной власти.

Профессиональные общественные юридические объединения сотрудничают с государством по реализации прежде всего внутренних функций государства, таких как идеологическая, социальная, культурная, обеспечение народовластия,

22.02.2012) [Электронный ресурс] // URL: http://alrf.ru/doc/association/USTAV_ALRF.pdf

⁶ См. подр.: Захарова Т.И. Организационное поведение. М.: Евразийский открытый институт, 2009. С. 33.

⁷ Глотов М.Б. Социальный институт: определение, структура, классификация // Социологические исследования. 2003. № 10. С. 19.

функция охраны прав и свобод граждан, обеспечение законности и правопорядка, экологическая. Безусловно, отдельные функции могут быть реализованы только субъектами, наделенными специальными властными полномочиями, но это не исключает и участие негосударственных структур, если это санкционировано государством на законодательном уровне.

У этап — практическая реализация норм и функций, в том числе участие в социально ориентированных мероприятиях и проектах по реализации отдельных функций государства. Так, Ассоциация юристов России реализует проекты по оказанию бесплатной юридической помощи, повышению качества высшего юридического образования, проведению экспертизы нормативных актов на коррупциогенность, иные проекты. По предложению Общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России» Указом Президента РФ от 8 октября 2009 г. «О высшей юридической премии „Юрист года“» была учреждена премия «Юрист года», определенная как высшая юридическая премия Российской Федерации. Премия учреждена, присуждается ежегодно 3 декабря, в профессиональный праздник юристов России.

Институционализация имеет как специфические особенности, так и общие признаки с другими институтами. Общими показателями сформированности для всех социальных институтов может быть наличие нормативного регулирования деятельности, системы ценностей и принципов функционирования объединения, материальных ценностей, символов и атрибутов. В своей совокупности все эти признаки присутствуют в деятельности профессиональных юридических общественных объединений.

Процесс институционализации общественных объединений в России обладает спецификой в зависимости от механизма образования профессионального юридического общественного объединения. Эта специфика проявляется в том, что помимо так называемого классического способа создания общественного объединения путем проявления инициативы «снизу», то есть когда объединение создается из группы единомышленников, объединенных общими интересами и желанием решения конкретной проблемы, в России существует способ создания общественных объединений «сверху», когда деятельность и само существование объединения граждан соответствует интересам публичной власти и строится на нормах закона. Это относится к так называемым публичным корпорациям, среди которых есть и профессиональные юридические объединения.

О.В. Романовская к публичным корпорациям, существующим в Российской Федерации, относит следующие: «а) профессиональные юридические сообщества; б) профессиональные публичные корпорации предпринимателей; в) публичные корпорации *sui generis* (от англ. своеобразные, уникальные. — **Н.Е.**). К профессиональным юридическим сообществам следует отнести нотариальное сообщество, судейское

сообщество и адвокатуру»⁸. Но не все названные виды профессиональных юридических сообществ следует отнести к общественным.

Признак общественного характера позволяет отграничить профессиональные общественные юридические организации от профессиональных юридических организаций в целом, а именно от профессиональных объединений государственного характера. В качестве последних выступают организации судейского и прокурорского сообщества. Данные юридические корпорации по своей природе наделены государственно-властными полномочиями, образуются непосредственно государством и входят в их структуру. Например, судейское сообщество. Для них соответственно характерен иной процесс институционализации.

Так, судейское сообщество, исходя из законодательства о некоммерческих организациях, общественных объединениях, таковым быть не может, так как судьи в таких объединениях выступают не на частных, добровольных началах, а как носители властных полномочий. Кроме того, здесь нет места принципу добровольности, так как членство в судейском сообществе является обязательным для судей. Также образованное на основании федеральных конституционных и федеральных законов судейское сообщество не подлежит прекращению по инициативе судей.

Подводя итоги характеристике этапов процесса институционализации профессиональных юридических общественных объединений в России, отметим, что важность институционального анализа деятельности профессиональных юридических общественных объединений связана с тем, что последствия институционализации данного вида объединений многообразны и обнаруживают себя в различных сферах правовой жизни общества.

Во-первых, расширение сегмента деятельности профессиональных объединений юристов ведет к расширению форм участия для граждан в общественно-политической жизни общества.

Во-вторых, институционализация объединений юридического сообщества обеспечивает более качественное удовлетворение потребностей индивида в реализации своих профессиональных интересов и опыта, способствует повышению качества общественных институтов посредством участия граждан в расширении функционирования гражданского общества.

В-третьих, институционализация позволяет профессиональным юридическим общественным объединениям разрешать проблемы свободы выбора личности, отношений власти и индивида, общественного и правового порядка.

Анализ этапов процесса институционализации профессиональных юридических общественных

⁸ Романовская О.В. Конституционно-правовые основы организации и деятельности профессиональных публичных корпораций в Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Казань, 2011. С. 11.

объединений позволяет нам сформулировать наше видение данного процесса.

Под институционализацией профессиональных юридических общественных объединений мы понимаем процесс формирования профессиональных интересов у представителей юридического сообщества, которые обуславливают создание

общественных и правовых норм, устанавливающих правила функционирования общественной организации, образованной по профессиональному принципу, и полномочия, позволяющие быть профессиональным юридическим общественным объединениям частью политической системы общества.

Литература

1. Семитко А.П. Развитие правовой культуры как правовой прогресс: проблемы теории и методологии : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / А.П. Семитко. Екатеринбург, 1996. 36 с.
2. Шеломенцев В.Н. Общественные объединения в России: теоретико-правовой и институциональный анализ : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / В.Н. Шеломенцев. М., 2006. 56 с.
3. Материалисты Древней Греции / под ред. М.А. Дынника. М. : Госполитиздат, 1955. 240 с.
4. Крестьянников Е.А. Юридическое общество при Императорском Томском университете / Е.А. Крестьянников // Журнал российского права. 2013. № 9. С. 85–94.
5. Захарова Т.И. Организационное поведение / Т.И. Захарова. М. : Евразийский открытый институт, 2009. 330 с.
6. Глотов М.Б. Социальный институт: определение, структура, классификация / М.Б. Глотов // Социологические исследования. 2003. № 10. С. 13–19.
7. Романовская О.В. Конституционно-правовые основы организации и деятельности профессиональных публичных корпораций в Российской Федерации : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / О.В. Романовская. Казань, 2011. 43 с.

ФИНАНСИРОВАНИЕ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ РОССИИ В 2016 Г.: НЕКОТОРЫЕ ТЕНДЕНЦИИ И ЗАКОНОМЕРНОСТИ

*Долгих Федор Игоревич,
заведующий кафедрой теории и истории государства и права
Московского финансово-промышленного университета «Синергия»,
кандидат исторических наук, доцент
fdolgh@synergy.ru*

В статье рассматривается соотношение объема финансирования ведущих политических партий и иных политических партий в России в 2016 г., анализируются изменения по сравнению с предыдущим периодом, затрагиваются отдельные вопросы, связанные с расходованием средств политическими партиями, а также выявляются некоторые закономерности, связанные с финансированием политических партий. Отмечается усиление разрыва, с одной стороны, между политическими партиями с наиболее крупными поступлениями и остальными, с другой — между представленными в Государственной Думе и всеми прочими. Основным источником выступают недавно опубликованные на сайте Центральной избирательной комиссии РФ сводные финансовые отчеты политических партий за 2016 г., а также сводные финансовые отчеты за предыдущие периоды.

Ключевые слова: политические партии, финансирование, сводные финансовые отчеты, пожертвования, государственное финансирование.

Financing of Russian Political Parties in 2016 — Some Tendencies and Trends

*Dolgikh Fedor I.,
Head of the Department of Theory and History of State and Law
of the Moscow University for Industry and Finance “Synergy”,
Candidate of Historical Sciences, Assistant Professor*

The article considers the ratio of the volume of financing the leading political parties and other political parties in Russia in 2016, analyzes the changes compared to the previous period, dealt with certain issues related to the expenditure of funds by political parties and identified certain patterns associated with the financing of political parties. There is a growing gap on the one hand, between political parties with the largest income and the other on the other - between the State Duma and all other. The main source are the recently published on the website of the Central election Commission of the Russian Federation consolidated financial reports of political parties for 2016, and consolidated financial reports for prior periods.

Key words: political parties, funding, consolidated financial reports, donations, public funding.

Политические партии являются одним из ключевых элементов политической системы общес-

тва. Они призваны формировать и выражать политическую волю граждан, представлять их инте-

рессы, обеспечивать возможность участия граждан в общественных и политических акциях, в выборах и референдумах. Но «реализация целей и задач, стоящих перед политическими партиями, невозможна без надлежащей имущественной основы»¹. Этим и обусловлено обращение в данной статье к анализу некоторых вопросов, связанных с финансированием российских политических партий в 2016 г. На июнь 2017 г. в РФ зарегистрированы 74 политические партии². За последние три года количество зарегистрированных партий существенно не изменилось, колеблясь в 2014–2016 гг. в пределах 75–77³. В соответствии с законом политические партии ежегодно, не позднее 1 апреля, обязаны представлять в Центральную избирательную комиссию РФ свои сводные финансовые отчеты⁴.

В июне 2017 г. на сайте Центральной избирательной комиссии РФ были размещены сводные финансовые отчеты 75 политических партий за 2016 г. Данная цифра совпадает с количеством сводных финансовых отчетов за 2015 г., размещенных в настоящее время на указанном сайте, что облегчает проведение сравнения. Исходя из данных, представленных в сводных финансовых отчетах 75 политических партий за 2016 г., все вместе они получили 16 215 064 419 руб., из них денежных средств на сумму 15 279 001 096 руб. и иного имущества на сумму 936 063 323 руб.⁵ Эта цифра возросла в полтора раза по сравнению с 2015 г. (10 358 033 852 руб., из них денежные средства — 9452 270 892 руб. и иное имущество — 905 762 960 руб.)⁶. Рост поступлений обусловлен избирательной кампанией по выборам в Государственную Думу, проходившей в 2016 г.

Если в 2015 г. поступления только 5 партий превысили 100 млн руб., то в 2016 г. таковых оказалось 7, при этом поступления у 4 из них превысили 1 млрд руб. В то же время, исходя из тех же данных, количество политических партий, не имевших никаких поступлений, возросло в 2016 г. по сравнению с 2015 г. с 24 до 34, а общее количество партий, имеющих поступления свыше 1 млн руб., сократилось по сравнению с 2015 г. с 22 до 19 (см. таблицу 1). Отсюда можно сделать

вывод, что разрыв в финансировании крупных и мелких политических партий все более углубляется. Разрыв между политическими партиями, представленными в Государственной Думе, и остальными, включая имевшее в 2015 и 2016 гг. государственное финансирование «Яблоко», увеличивается. Исходя из данных, представленных в таблице 2, разница в объеме поступлений между данной партией и ЛДПР, замыкающей по поступлениям «большую четверку», составляет чуть менее трех раз. По сравнению с остальными тремя думскими партиями разница еще более существенна. С учетом того что данная партия, не преодолев на выборах 2016 г. минимально необходимого для доступа к госфинансированию трехпроцентного порога, с 2017 г. утратила право на получение средств из федерального бюджета, по итогам текущего года, вероятно, финансовый разрыв «Яблока» с 4 думскими партиями возрастет еще больше.

Четыре политические партии, имеющие фракции в Государственной Думе, в 2016 г. получили поступления на сумму 14 887 143 626 руб., что составило 91,81 % от всех поступлений всех партий⁷. Поступления же данных четырех партий вместе с «Яблоком» составили 15 371 271 323 руб., 94,80 % от всех поступлений всех партий⁸. Подобный разрыв обусловлен в первую очередь тем, что указанные пять партий получали в 2016 г. государственное финансирование, которое составило 46,98 % от всех поступлений всех политических партий (6994 180 380 руб. из 16 215 064 419 руб.)⁹. Семь политических партий с поступлениями свыше 100 млн руб. получили 15 925 549 188 руб. (таблица 2), что составило 98,21 % от всех поступлений. Все остальные партии получили только 289 515 231 руб.¹⁰ Таким образом, с одной стороны, усиливается разрыв между политическими партиями с наиболее крупными поступлениями (свыше 100 млн руб.) и остальными, с другой — между представленными в Государственной Думе и всеми прочими, включая три партии с поступлениями свыше 100 млн руб.

Что касается расходования средств, то, как отмечает Г.Н. Митин, устойчивый рост расходов политических партий наблюдается с 2005 г., «причем резкий скачок происходит в 2007 г. как следствие масштабной избирательной кампании по выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания пятого созыва»¹¹. Огромные расходы на проведение выборов: 2815 765 021 руб. — у «Единой России»¹², 755 478 375 руб. — у «Справед-

¹ Савченко О.Г. Место избирательного фонда в структуре имущества политической партии // *Гражданское право*. 2011. № 2. С. 23.

² URL: <http://minjust.ru/ru/nko/gosreg/partii/spisok>

³ Долгих Ф.И. Приостановление деятельности и принудительная ликвидация политических партий в России: учебное пособие. М.; Берлин: Директ-Медиа, 2016. С. 3–4.

⁴ Пункт 4 ст. 34 Федерального закона от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях» // СПС «КонсультантПлюс».

⁵ Сводные финансовые отчеты политических партий за 2016 г. [Электронный ресурс] // URL: http://www.cikrf.ru/politparty/finance/svodn_otchet_16.html

⁶ Долгих Ф.И. Микропожертвования как источник финансирования политических партий — российский реалии и опыт США // *Сравнительное конституционное обозрение*. 2017. № 2. С. 93.

⁷ Сводные финансовые отчеты политических партий за 2016 г. ...

⁸ Там же.

⁹ Там же.

¹⁰ Там же.

¹¹ Митин Г.Н. Динамика имущества политических партий 2005–2010 гг.: проблемы правового регулирования // *Конституционное и муниципальное право*. 2011. № 3. С. 44.

¹² Сводный финансовый отчет политической партии «Всероссийская политическая партия „Единая Рос-

ливой России»¹³, 504 679 142 руб. — у КПРФ¹⁴, 719 942 487 руб. — у ЛДПР¹⁵, оказывается сложно покрыть даже с учетом государственного финансирования. Это вызывает увеличение объема поступления пожертвований и соответственно рост их доли в общей структуре поступлений. В результате в денежном и долевом выражении пожертвования у двух из четырех партий — «Единой России» и «Справедливой России» — среди источников финансирования вышли на первое место (таблица 3). Государственное финансирование в этих условиях все больше приобретает общий характер — обеспечение существования партий в межвыборный период, так как в период проведения избирательной кампании в Государственную Думу средств, полученных из федерального бюджета, для покрытия всех расходов партий, как связанных, так и не связанных с выборами, становится явно недостаточно, свидетельством чему является произошедшее в 2016 г. увеличение расходов. Так, расходы на уставную деятельность четырех политических партий увеличились с 8305 581 372 руб. в 2015 г. до 14 010 271 030 руб. в 2016 г., при этом перечисления в избирательные фонды возросли еще более значительно — с 726 418 376 в 2015 г. до 4795 865 025 руб. в 2016 г. (см. таблицу 4). А из федерального бюджета данными партиями было получено и в 2015 г., и в 2016 г. 6746 424 410 руб.¹⁶. Поэтому возникает необходимость поиска дополнительных источников поступлений.

Подобное превышение, вероятно, носит временный характер, и связано с выборами, что имело место в 2011 г. на прошлых выборах в Государственную Думу. Данная точка зрения разделяется и некоторыми другими авторами¹⁷. Согласно данным, представленным в исследовании Н.И. Платоновой, в 2010 г. доля государственного финансирования в бюджетах политических партий составляла: у «Единой России» — 34 %, «Справедливой России» — 25 %, ЛДПР — 77 %, КПРФ — 33 %, в 2011 г. она сократилась — до 21, 11, 15 и 15% соответственно, а в 2012 г.

вновь возросла — до 65, 74, 68 и 76 % соответственно¹⁸. И в 2017 г., по нашему мнению, основным источником финансирования для всех четырех названных выше политических партий вновь станут средства федерального бюджета.

Что касается структуры поступлений за счет остальных источников, то она по сравнению с 2015 г. существенных изменений не претерпела. Не используются в качестве источника финансирования поступления от мероприятий. Если в 2015 г. они имелись только у одной партии и составили символические 3431 руб., то в 2016 г. они и вовсе отсутствовали¹⁹. Сравнительно небольшой удельный вес имеют вступительные и членские взносы — 2,08 %, при этом 64 из 75 партий вообще не получали поступлений за счет данного источника финансирования²⁰. Резкое сокращение доли членских взносов в доходах партий в последние годы М.М. Какителашвили связывает с увеличением размеров государственного финансирования²¹. Займы в целом по всем партиям составили 125 091 425 руб. (0,77 % поступлений), доходы от предпринимательской деятельности и того меньше — 28 303 320 руб. (0,17 %)²².

Таблица 1

Сравнительный анализ размера поступлений денежных средств политическим партиям в 2015 и 2016 гг.

Поступления денежных средств и иного имущества на сумму	2015 ²³	2016 ²⁴
Свыше 100 млн руб.	5	7
От 10 до 100 млн руб.	7	7
От 1 до 10 млн руб.	10	5
От 100 тыс до 1 млн руб.	10	11
От 1 до 100 тыс руб.	17	11
Менее 1 тыс. руб.	2	—
Поступления отсутствовали	24	34

сия» за 2016 г. [Электронный ресурс] // URL: http://cikrf.ru/politparty/finance/svodn_otchet_16/EDINAYA.pdf

¹³ Сводный финансовый отчет политической партии «Справедливая Россия» за 2016 г. [Электронный ресурс] // URL: http://cikrf.ru/politparty/finance/svodn_otchet_16/SPRAVEDLIVAYA.pdf

¹⁴ Сводный финансовый отчет политической партии «Коммунистическая партия Российской Федерации» за 2016 г. [Электронный ресурс] // URL: http://cikrf.ru/politparty/finance/svodn_otchet_16/KPRF.pdf

¹⁵ Сводный финансовый отчет политической партии «Политическая партия ЛДПР — Либерально-демократическая партия России (ЛДПР)» за 2016 г. [Электронный ресурс] // URL: http://cikrf.ru/politparty/finance/svodn_otchet_16/LDPR.pdf

¹⁶ Подсчет произведен на основании данных, представленных в таблице 3.

¹⁷ Платонова Н.И. Финансирование текущей деятельности политических партий в России и зарубежных странах: сравнительно-правовой анализ : монография. М., 2017. С. 148–149.

¹⁸ Платонова Н.И. Указ. соч. С. 148.

¹⁹ Сводные финансовые отчеты политических партий за 2015 г. [Электронный ресурс] // URL: http://www.cikrf.ru/politparty/finance/svodn_otchet_15.html; Сводные финансовые отчеты политических партий за 2016 г. ...

²⁰ Сводные финансовые отчеты политических партий за 2016 г. ...

²¹ Какителашвили М.М. Конституционно-правовые проблемы финансирования политических партий и избирательных кампаний в Российской Федерации. М. : Галлея Принт, 2017. С. 107–108.

²² Сводные финансовые отчеты политических партий за 2016 г. ...

²³ Долгих Ф.И. Микропожертвования как источник финансирования политических партий... С. 94.

²⁴ Сводные финансовые отчеты политических партий за 2016 г. ...

Таблица 2

Политические партии, получившие в 2016 г. поступления на сумму свыше 100 млн рублей²⁵

	Политическая партия	Денежные средства, руб.	Иное имущество, руб.	Всего, руб.
1.	«Единая Россия»	8230 401 043	714 890 623	8945 291 666
2.	КПРФ	2192 348 657	145 181 677	2337 530 334
3.	«Справедливая Россия»	2182 190 559	5477 652	2187 668 211
4.	ЛДПР	1354 623 665	62 029 750	1416 653 415
5.	«Яблоко»	481 347 353	2780 344	484 127 697
6.	«Партия Роста» (до 2016 г. — «Правое дело»)	450 001 079	0	450 001 079
7.	«Патриоты России»	104 276 786	0	104 276 786
	Итого	14 995 189 142	930 360 046	15 925 549 188

Таблица 3

Доля государственного финансирования и пожертвований в структуре поступлений денежных средств политических партий в 2015 и 2016 гг., получавших финансирование из федерального бюджета²⁶

Политическая партия	Поступление денежных средств в 2015 г., руб.	Поступление денежных средств в 2016 г., руб.	Госфинансирование 2015 г. и в 2016 г., руб. ²⁷	Доля госфинансирования в структуре поступлений денежных средств в 2015 г., %	Доля госфинансирования в структуре поступлений денежных средств в 2016 г., %	Пожертвования в 2015 г., руб.	Доля пожертвований в структуре поступлений денежных средств в 2015 г., %	Пожертвования в 2016 г., руб.	Доля пожертвований в структуре поступлений денежных средств в 2016 г., %
«Единая Россия»	5187 693 255	8230 401 043	3560 891 070	68,64	43,27	1193 149 636	23,00	4283 835 530	52,05
КПРФ	1550 368 866	2192 348 657	1385 936 200	89,39	63,22	31 346 410	2,02	667 076 838	30,43
ЛДПР	1130 845 547	1354 623 665	843 096 760	74,55	62,24	223 267 998	19,74	367 796 517	27,15
«Справедливая Россия»	1107 334 489	2182 190 559	956 500 380	86,38	43,83	104 177 377	9,41	1193 677 731	54,70
«Яблоко»	250 238 547	481 347 353	247 755 970	99,01	51,47	854 138	0,34	233 332 736	48,47
Всего	9226 480 704	14 440 911 277	6994 180 380	75,81	48,43	6745 719 352	16,83	6745 719 352	46,71

²⁵ Сводный финансовый отчет политической партии «Всероссийская политическая партия „Единая Россия“» за 2016 г... ; Сводный финансовый отчет политической партии «Коммунистическая партия Российской Федерации» за 2016 г... ; Сводный финансовый отчет политической партии «Политическая партия ЛДПР — Либерально-демократическая партия России (ЛДПР)» за 2016 г... ; Сводный финансовый отчет политической партии «Справедливая Россия» за 2016 г... ; Сводный финансовый отчет политической партии «Российская объединенная демократическая партия „Яблоко“» за 2016 г. [Электронный ресурс] // URL: http://cikrf.ru/politparty/finance/svodn_otchet_16/YABLOKO.pdf; Сводный финансовый отчет политической партии «Всероссийская политическая партия „ПАРТИЯ РОСТА“» за 2016 г. [Электронный ресурс] // URL: http://cikrf.ru/politparty/finance/svodn_otchet_16/PARTIY_ROSTA.PDF; Сводный финансовый отчет политической партии «Политическая партия „ПАТРИОТЫ РОССИИ“» за 2016 г. [Электронный ресурс] // URL: http://cikrf.ru/politparty/finance/svodn_otchet_16/PATRIOTY.pdf

²⁶ Сводный финансовый отчет политической партии «Всероссийская политическая партия „Единая Россия“» за 2015 г. [Электронный ресурс] // URL: http://cikrf.ru/politparty/finance/svodn_otchet_15/EDINAYA.pdf; Сводный финансовый отчет политической партии «Всероссийская политическая партия „Единая Россия“» за 2016 г... Сводный финансовый отчет политической партии «Коммунистическая партия Российской Федерации» за 2015 г. [Электронный ресурс] // URL: http://cikrf.ru/politparty/finance/svodn_otchet_15/KPRE.PDF; Сводный финансовый отчет политической партии «Коммунистическая партия Российской Федерации» за 2016 г... ; Сводный финансовый отчет политической партии «Политическая партия ЛДПР — Либерально-демократическая партия России (ЛДПР)» за 2015 г. [Электронный ресурс] // URL: http://cikrf.ru/politparty/finance/svodn_otchet_15/LDPR.PDF; Сводный финансовый отчет политической партии «Политическая партия ЛДПР - Либерально-демократическая партия России (ЛДПР)» за 2016 г... Сводный финансовый отчет политической партии «Справедливая Россия» за 2015 г. [Электронный ресурс] // URL: http://cikrf.ru/politparty/finance/svodn_otchet_15/SPRAVEDLIVAYA.pdf; Сводный финансовый отчет политической партии «Справедливая Россия» за 2016 г... ; Сводный финансовый отчет политической партии «Российская объединенная демократическая партия „Яблоко“» за 2015 г. [Электронный ресурс] // URL: http://cikrf.ru/politparty/finance/svodn_otchet_15/YABLOKO.PDF; Сводный финансовый отчет политической партии «Российская объединенная демократическая партия „Яблоко“» за 2016 г...

²⁷ Размер государственного финансирования за 2015 и 2016 гг. одинаков.

Расходы семи политических партий в 2015 и 2016 гг.²⁸

	Политическая партия	Расходы на уставную деятельность, руб.		Перечисления в избирательные фонды, руб.	
		2016	2015	2016	2015
1	«Единая Россия»	8158 177 380	4292 304 648	2815 765 021	364 230 284
2	КПРФ	2289 873 155	1458 736 141	504 679 142	70 542 556
3	ЛДПР	1339 340 597	1483 567 717	719 942 487	152 853 916
4	«Справедливая Россия»	2222 879 898	1070 972 866	755 478 375	138 791 621
	Всего	14 010 271 030	8305 581 372	4795 865 025	726 418 376
5	«Яблоко»	468 907 475	231 917 529	275 569 632	83 192 718
6	«Партия Роста» (до 2016 г. — «Правое дело»)	370 561 675	97 071	292 224 195	0
7	«Патриоты России»	102 471 385	60 817 877	23 455 669	12 498 207
	Всего	941 940 535	292 832 477	591 249 496	95 690 925
	Итого по 7 политическим партиям	14 952 211 565	8598 413 849	5387 114 521	822 109 302

Таким образом, в 2016 г. по сравнению с предыдущим периодом произошло полуторакратное

²⁸ Сводный финансовый отчет политической партии «Всероссийская политическая партия „Единая Россия“» за 2016 г... ; Сводный финансовый отчет политической партии «Коммунистическая партия Российской Федерации» за 2016 г... ; Сводный финансовый отчет политической партии «Политическая партия ЛДПР — Либерально-демократическая партия России (ЛДПР)» за 2016 г... ; Сводный финансовый отчет политической партии «Справедливая Россия» за 2016 г... ; Сводный финансовый отчет политической партии «Российская объединенная демократическая партия „Яблоко“» за 2016 г... ; Сводный финансовый отчет политической партии «Всероссийская политическая партия „ПРАВОЕ ДЕЛО“» за 2015 год [Электронный ресурс] // URL: http://www.cikrf.ru/politparty/finance/svodn_otchet15/PRAVOE_DELO.PDF ; Сводный финансовый отчет политической партии «Всероссийская политическая партия „ПАРТИЯ РОСТА“» за 2016 г... ; Сводный финансовый отчет политической партии «Всероссийская политическая партия „РОДИНА“» за 2015 г. [Электронный ресурс] // URL: http://cikrf.ru/politparty/finance/svodn_otchet_15/RODINA.PDF ; Сводный финансовый отчет политической партии «Всероссийская политическая партия „РОДИНА“» за 2016 г. [Электронный ресурс] // URL: http://cikrf.ru/politparty/finance/svodn_otchet_16/RODINA.PDF ; Сводный финансовый отчет политической партии «Политическая партия «ПАТРИОТЫ РОССИИ» за 2015 г. [Электронный ресурс] // URL: http://cikrf.ru/politparty/finance/svodn_otchet_15/PATRIOTY.pdf ; Сводный финансовый отчет политической партии «Политическая партия „ПАТРИОТЫ РОССИИ“» за 2016 г...

увеличение общей суммы всех поступлений политических партий, что обусловлено проходившей в 2016 г. избирательной кампанией по выборам депутатов Государственной Думы. При этом наблюдается тенденция к углублению разрыва в финансировании крупных и мелких партий. Еще более углубляется финансовый разрыв между политическими партиями, представленными в Государственной Думе, и всеми остальными. Подобный разрыв обусловлен в первую очередь тем, что указанные политические партии получали государственное финансирование, доля которого в структуре поступлений всех российских партий составила в 2016 г. 46,98 %, при том, что его получателями являлись только пять политических партий. С учетом того что по итогам выборов 2016 г. «Яблоко» утратило право на его получение, количество партий, имеющих право на получение средств из федерального бюджета, сократилось до четырех. Поэтому в 2017 г. средства из федерального бюджета получают только политические партии, представленные в Государственной Думе. Подобная ситуация негативно влияет на политическую конкуренцию, ставя партии, не имеющие право на государственное финансирование, в явно неравные условия с «большой четверкой», что, по нашему мнению, будет способствовать еще большему усилению финансового разрыва между ними и всеми остальными партиями.

Литература

1. Долгих Ф.И. Микропожертвования как источник финансирования политических партий — российские реалии и опыт США / Ф.И. Долгих // Сравнительное конституционное обозрение. 2017. № 2. С. 92–105.
2. Долгих Ф.И. Приостановление деятельности и принудительная ликвидация политических партий в России : учебное пособие / Ф.И. Долгих. М.; Берлин : Директ-Медиа, 2016. 122 с.
3. Какителашвили М.М. Конституционно-правовые проблемы финансирования политических партий и избирательных кампаний в Российской Федерации / М.М. Какителашвили. М. : Галлея Принт, 2017. 264 с.
4. Митин Г.Н. Динамика имущества политических партий 2005–2010 гг.: проблемы правового регулирования / Г.Н. Митин // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 3. С. 42–47.
5. Платонова Н.И. Финансирование текущей деятельности политических партий в России и зарубежных странах: сравнительно-правовой анализ : монография / Н.И. Платонова. М., 2017. 254 с.
6. Савченко О.Г. Место избирательного фонда в структуре имущества политической партии / О.Г. Савченко // Гражданское право. 2011. № 2. С. 23–26.

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ В СФЕРЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ТОРГОВЛИ ЛЮДЬМИ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

*Ау Татьяна Ивановна,
заведующая кафедрой факультета бизнеса и права
Карагандинского экономического университета,
кандидат юридических наук
tansher25@yandex.ru*

*Сеитхожин Булат Умержанович,
доцент кафедры факультета бизнеса и права
Карагандинского экономического университета,
кандидат юридических наук, доцент
bulat-1960@mail.ru*

*Турлаев Андрей Викторович,
профессор кафедры Карагандинского государственного университета,
кандидат юридических наук, доцент
Turlaev_a@mail.ru*

Проведен анализ нормативно-правового закрепления в Конституции Республики Казахстан положений, выступающих в роли основы защиты и обеспечения прав человека в целом и в сфере противодействия торговле людьми, в частности. Посредством рассмотрения правовых источников, монографической и специальной литературы выявлены конституционные основы, направленные на противодействие торговле людьми и предупреждение этого явления. Правосубъектность, закрепленная в Конституции Казахстана, рассматривается в качестве правовой и теоретической категории, которая выступает в качестве основы противодействия торговле людьми.

Ключевые слова: торговля людьми, Конституция Республики Казахстан, конституционные основы, правовые нормы, международные стандарты.

Constitutional Fundamentals in Countering Human Trafficking in the Republic of Kazakhstan

*Au Tatyana I.,
Head of the Department of the Faculty of Business and Law
of the Karaganda Economic University,
Candidate of Legal Sciences*

*Seitkhozhin Bulat U.,
Assistant Professor of the Department of the Faculty of Business and Law
of the Karaganda Economic University,
Candidate of Legal Sciences, Assistant Professor*

*Turlaev Andrey V.,
Professor of the Department of the Buketov Karaganda State University,
Candidate of Legal Sciences, Assistant Professor*

The analysis of the normative and legal consolidation in the Constitution of the Republic of Kazakhstan of provisions acting as a basis for the protection and ensuring of human rights in general and in the sphere of combating human trafficking, in particular, is carried out. Through the consideration of legal sources, monographic and special literature, constitutional foundations aimed at countering human trafficking and preventing this phenomenon have been revealed. Legal personality, enshrined in the Constitution of Kazakhstan, is considered as a legal and theoretical category, which acts as the basis for countering human trafficking.

Key words: human trade, Constitution of Republic of Kazakhstan, constitutional bases, legal norms, international standards.

В современных условиях права и свободы человека и гражданина признаны высшей ценностью во всех странах. Все государства и различные сообщества определяют для себя права человека в качестве основной или одной из основных ценностей. При этом все еще встречается такое явление, как торговля

людьми, которое разрушает сложившуюся концепцию прав человека и ввергает современного человека в рабовладельческие отношения. Эти факты, являясь единичными, несут большой негативный заряд для современного правосознания и правовой культуры, так как подрывают основы существования свободной

личности, живущей в XI в. В качестве основы ответственных отношений следует рассматривать конституцию государства, которая устанавливает базовые правила поведения для всех членов современного общества. При этом следует отметить, что во всех современных государствах торговля людьми под запретом, причем этот запрет обусловлен комплексом конституционных норм.

К базовым правам человека, закрепленным в Конституции Республики Казахстан, которые нарушаются при торговле людьми, относится свобода в целом, а также иные права, определяющие пути реализации своих возможностей в социальной и правовой сфере.

К таким правам и свободам относятся:

- право на признание его правосубъектности;
- право на личную свободу;
- свобода передвижения;
- право на жизнь;
- право на защиту своей чести и достоинства;
- право защищать свои права и свободы всеми не противоречащими закону способами, включая необходимую оборону;
- право на судебную защиту своих прав;
- равенство всех перед законом и судом;
- обеспечение отсутствия дискриминации по мотивам происхождения, социального, должностного и имущественного положения, пола, расы, национальности, языка, отношения к религии, убеждений, места жительства или по любым иным обстоятельствам;
- неприкосновенность достоинства человека;
- право на обеспечение отсутствия пыток, насилия, другого жестокого или унижающего человеческое достоинство обращения или наказания;
- право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну;
- право на свободу труда, свободный выбор деятельности и профессии;
- право на условия труда, отвечающие требованиям безопасности и гигиены;
- право на вознаграждение за труд без какой-либо дискриминации;
- право на отдых;
- право на установленные законом для лиц, работающих по трудовому договору: продолжительность рабочего времени, выходные и праздничные дни, оплачиваемый ежегодный отпуск;
- право на собственность;
- право на свободу предпринимательской деятельности;
- право на свободное использование своего имущества для любой законной предпринимательской деятельности;
- право на минимальный размер заработной платы и пенсии;
- право на социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца и иным законным основаниям;
- право на охрану здоровья.

Все эти права человека, закрепленные в Конституции Республики Казахстан и основных международных актах по правам человека, нарушаются при попадании жертвы в зависимое, подневольное состояние. Следует отметить, что жертва преступления, лишенная свободы и прав, перечисленных выше, лишается не только их, но и других сопутствующих возможностей, связанных с обучением, семейными отношениями и другими правами, которые также нарушаются в процессе обращения человека в рабство.

Конституционные гарантии, касающиеся защиты человека от рабства, представляют собой наиболее главные способы обеспечения прав человека. В эту систему входят общие и специальные гарантии. Причем к общим гарантиям относятся социальные, экономические, политические, идеологические и иные способы обеспечения прав человека, к специальным или юридическим гарантиям относится система, включающая в себя нормы права, государственные органы и общественные организации, реализующие эти нормы. Важным является точное определение объекта правового регулирования, то есть конкретные общественные отношения, на которые направлено правовое воздействие. Как правило, рабство ассоциируется в первую очередь с ограничением или лишением свободы, обращением человека в подневольное состояние, при этом правосубъектности как конституционной категории не уделяется достаточного внимания. Это обусловлено, с одной стороны, очевидностью правового понятия, с другой — достаточно подробным исследованием этой категории в теории права и государства. Являясь теоретической категорией, понятие «правосубъектность» нашло свое отражение в Конституции Республики Казахстан, однако как конституционная гарантия прав человека недостаточно отражено в отраслевом законодательстве.

Соответственно, представляется необходимым выявить конституционные основы в сфере обеспечения прав человека и гражданина, а также рассмотреть их взаимосвязь и взаимообусловленность с отраслевыми нормами, положениями международных актов, а также правоприменительной практикой в сфере противодействия торговле людьми. Представляется необходимым исследовать категорию правосубъектности как категорию конституционного права и рассматривать основы конституционных прав человека и гражданина в контексте конституционной правосубъектности.

В процессе исследования были проанализированы внутригосударственные и международные акты, касающиеся конституционных гарантий противодействия торговли людьми. Это Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995 г. с изменениями от 10 марта 2017 г., Уголовный кодекс Республики Казахстан от 3 июля 2014 г., Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г., Конвенция о рабстве 1926 г. (Закон Республики Казахстан о присоединении 2008 г.), Международная конвенция о борьбе с торговлей людьми и с эксплуатацией проституции третьими лицами 1949 г.

(Закон Республики Казахстан о присоединении 2005 г.), Дополнительная конвенция об упразднении рабства, работорговли и институтов и обычаев, сходных с рабством 1956 г. (Закон Республики Казахстан о присоединении 2008 г.), Конвенция МОТ об упразднении принудительного труда 1957 г. (Закон Республики Казахстан 2000 г.); Международная конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин 1979 г. (Закон Республики Казахстан о присоединении 1998 г.), Международная конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания 1984 г. (Закон Республики Казахстан о присоединении 1998 г.), Конвенция МОТ о запрещении и немедленных мерах по искоренению наихудших форм детского труда 1999 г. (Закон Республики Казахстан о присоединении 2002 г.), Протокол о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, дополняющий Конвенцию против транснациональной организованной преступности (Закон Республики Казахстан о присоединении 2008 г.), Протокол против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху, дополняющий Конвенцию против транснациональной организованной преступности (Закон Республики Казахстан о присоединении 2008 г.), Протокол против незаконного изготовления и оборота огнестрельного оружия, его составных частей и компонентов, а также боеприпасов к нему, дополняющий конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности, утвержден резолюцией 55/ 225 Генеральной Ассамблеи от 31 мая 2001 г.

Посредством анализа правовых норм, содержащихся в вышеназванных правовых актах, и сравнения базовых положений о правах человека, содержащихся в нормах национального права и международных документах о торговле людьми, выявляется взаимообусловленность конституционных положений с нормами отраслевого законодательства и положениями международных договоров. Исследование этих аспектов осуществляется посредством индукции и дедукции, сравнения и описания положений о торговле людьми и стандартами в сфере прав человека. Обобщения позволяют формулировать новые положения в сфере основ конституционного строя как правовой базы противодействия торговли людьми.

Международная конвенция об упразднении рабства и работорговли 1926 г., заключенная под эгидой Лиги Наций, считается первым действительным всемирным договором по правам человека, в котором отмечается, что под рабством понимается положение или состояние лица, в отношении которого осуществляются некоторые или все полномочия, присущие праву собственности. Под работорговлей понимаются все действия, связанные с захватом, приобретением какого-либо лица или с распоряжением им с целью обращения

его в рабство¹. На следующем этапе исторического развития после Второй мировой войны в ст. 48 Всеобщей декларации было провозглашено: «Никто не должен содержаться в рабстве или подневольном состоянии; рабство и работорговля запрещаются во всех их видах»². Что касается запрещения рабства и подневольного состояния, то ст. 8 Международного пакта о гражданских и политических правах отличается от ст. 4 Всеобщей декларации только тем, что в ней этой посвящены два отдельных пункта. Пункт 3 ст. 8 запрещает принудительный или обязательный труд во всех тех же формулировках, что и п. 2 ст. 4 Европейской конвенции о правах человека, и в то же время в обеих статьях есть ряд исключений относительно запрещения принудительного или обязательного труда³. Соответственно, рабство может являться следствием торговли людьми, однако в международном праве существует и другое определение — «подневольное состояние». Категория «рабство» означает частную собственность на человека («положение или состояние лица, в отношении которого осуществляются некоторые или все полномочия, присущие праву собственности»). Соответственно, в этом состоянии человек утрачивает все свои права, лишаясь своего самого важного права, — права на признание его правосубъектности. В ст. 13 Конституции Республики Казахстан закрепляется право каждого на признание его правосубъектности, а также право защищать свои права и свободы всеми не противоречащими закону способами, включая необходимую оборону⁴. Таким образом, право на признание каждого его правосубъектности — это фактическое признание права на статус человека, то есть признание за каждой личностью неоспоримой возможности быть субъектом правовых отношений вне каких-либо обстоятельств. По существу, признание правосубъектности — это признание человеческой личности равноправным участником правовых и социальных отношений. Именно это конституционное положение необходимо рассматривать как определяющую конституционную гарантию для предотвращения торговли людьми.

В настоящее время с юридической точки зрения все договоры имущественного характера в отношении человека по поводу ограничения его

¹ Конвенция О рабстве 1926 г. [Электронный ресурс] // URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/convention_slavery.shtml (дата обращения: 16.06.2017).

² Международный пакт о гражданских и политических правах [Электронный ресурс] // URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml (дата обращения: 16.06.2017).

³ Европейская конвенция о правах человека и Европейская социальная хартия: право и практика. М. : Изд-во Московского независимого института международного права, 1998. С. 152.

⁴ Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995 г. [Электронный ресурс] // URL: http://www.akorda.kz/ru/official_documents/constitution (дата обращения: 16.06.2017).

правосубъектности, в какой бы форме они ни были заключены, не будут иметь юридической силы. Подобные договоры недействительны с момента их заключения. То есть обращение человека в рабство, его купля или продажа не порождают юридически значимых прав и обязанностей ни у продавца, ни у покупателя, ни у жертвы этого преступления. В каком бы качестве ни находилась жертва работорговли или торговли людьми, она всегда является полноправным лицом, обладающим всем спектром прав и свобод, закрепленных Конституцией и национальным законодательством.

Правосубъектность является неотъемлемым качеством субъекта правоотношений. Все субъекты правоотношений обладают *правосубъектностью*, которая включает в себя *правоспособность* — способность иметь права и обязанности, *дееспособность* — способность своими действиями приобретать и осуществлять права, создавать для себя обязанности и исполнять их, *деликтоспособность* — способность нести юридическую ответственность⁵. При этом следует отметить, что правоспособность рассматривается в юридической науке как категория гражданского права, процессуального права, выделяется правоспособность юридических лиц, специальная правоспособность юридических лиц, специальная правоспособность. К сожалению, правоспособность как категория конституционного права рассматривается не так уж часто. Правосубъектность как категория конституционного права по существу направлена на закрепление способности иметь права и обязанности, то есть быть субъектом правовых отношений, обуславливающих иные правовые, политические, социальные отношения. При этом следует отметить, что в конституции закрепляется не только сама правосубъектность, а право на правосубъектность, то есть признание и закрепление возможности иметь правосубъектность как правовое и политическое состояние, длящееся во времени и выступающее основой для всех других прав и обязанностей по отношению к другим субъектам и объектам права.

Соответственно, с юридической точки зрения человека невозможно обратить в рабство и осуществлять им торговлю, поскольку ни в каких случаях человек не лишается правосубъектности и ни при каких условиях не может обладать качествами вещи или имущества. Следовательно, по отношению к людям в настоящее время не может быть использован термин «торговля». С юридической точки зрения торговля как вид деятельности — это осуществление договора купли-продажи либо обмена товаров, работ, услуг. И конечно, торговля людьми невозможна, так как при осуществлении подобной сделки право собственности на человека не переходит к другой стороне, поскольку лицо, обладающее правосубъектностью, не может

выступать в имущественных отношениях в качестве чужей-либо собственности.

Фактически «торговля людьми» заключается в незаконном ограничении правосубъектности в целом или частично, что, по нашему мнению, и следует закреплять в отраслевом законодательстве.

В ст. 128 «Торговля людьми» Уголовного кодекса Республики Казахстан от 3 июля 2014 г. закрепляется уголовное преследование за куплю-продажу или совершение иных сделок в отношении лица, а равно его эксплуатация либо вербовка, перевозка, передача, укрывательство, получение, а также совершение иных деяний в целях эксплуатации⁶. В ст. 127.1 «Торговля людьми» Уголовного кодекса Российской Федерации от 13 июня 1996 г. торговля людьми закрепляется как купля-продажа человека, иные сделки в отношении человека, а равно совершенные в целях его эксплуатации вербовка, перевозка, передача, укрывательство или получение⁷. При этом по существу речь идет о полном или частичном ограничении правосубъектности, а также нарушении реализации права на правосубъектность, что является незаконным и обуславливает все те преступные действия, которые предусмотрены нормами уголовного кодекса. Преступными признаются вербовка, перевозка, передача, укрывательство, получение человека, связанное с лишением или ограничением его правосубъектности. Соответственно, в нормы уголовного права необходимо внедрить понятие «правосубъектность», закрепить преступность посягательств на правосубъектность, а также на ограничение или лишение правосубъектности в статьях Уголовного кодекса, посвященных торговле людьми и торговле несовершеннолетними. Вероятно, следует отказаться в правовых актах от использования понятия «торговля людьми», поскольку это не отражает сущности противоправного деяния. Несмотря на то что этот словесный оборот широко внедрился в юридическую терминологию, все же необходимо обратить внимание на несоответствие понятия и сущности явления. Таким образом, торговлю людьми можно определить как уголовно наказуемое преступление, связанное с ограничением или лишением правосубъектности, сходное с обращением человека в рабство, заключающееся в обращении лица в подневольное состояние с корыстной целью.

Борьба с торговлей людьми зарождалась в те времена, когда эта торговля находилась в рамках правового регулирования колониальной деятельности. Первыми конвенциями по борьбе с торговлей людьми были следующие акты: Международный договор от 18 мая 1904 г. о борьбе с торговлей белыми рабынями; Международная конвенция от

⁵ Турлаев А.В., Ахметова Н.С., Какимова М.Ш. Теория государства и права : учебное пособие. Караганды : ЖШС «TENGRİ», 2016. С. 114.

⁶ Уголовный кодекс Республики Казахстан от 3 июля 2014 г. [Электронный ресурс] // URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31575252&doc_id2 (дата обращения: 16.06.2017).

⁷ Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. [Электронный ресурс] // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_ (дата обращения: 18.06.2017).

4 мая 1910 г. о борьбе с торговлей белыми рабынями; Международная конвенция от 30 сентября 1921 г. о борьбе с торговлей женщинами и детьми; Международная конвенция от 11 октября 1933 г. о борьбе с торговлей совершеннолетними женщинами⁸. Соответственно, термин «торговля людьми» в настоящее время используется по традиции. Понимается под этим фактически не сама торговля, а незаконные действия по ограничению в первую очередь правосубъектности, а также в лишении и (или) ограничении иных конституционных прав человека, которые гарантированы конституцией.

Таким образом, торговля людьми — это современная форма рабства, направленная на нарушение прав человека, являющаяся преступлением как против личности, так и против государства. Торговля людьми является одной из форм насилия в отношении ее наиболее частых жертв: женщин и детей. Торговля людьми представляет собой вид нелегальной предпринимательской деятельности, который в некоторых случаях использует для своей выгоды международные миграционные потоки. Движущими силами торговли людьми являются гендерное неравенство, отсутствие равных возможностей, вопиющее экономическое неравенство между людьми как внутри государства, так и в межгосударственных отношениях. Препятствием в деле противодействия торговле людьми выступают коррупция и уязвимость, являющиеся результатом неадекватности судебной и правоохранительной систем, гражданской нестабильности и невыполнения государством своих функций по защите и обеспечению своих граждан. Одним из факторов, способствующих процветанию торговли людьми, является наличие спроса на платные сексуальные услуги и дешевую рабочую силу для строительства, обрабатывающего производства, промышленности и домашнего хозяйства⁹. Соответственно, ст. 128 Уголовного кодекса Республики Казахстан следует назвать «Лишение или ограничение правосубъектности (торговля людьми)». Статью сформулировать следующим образом: «...ограничение или лишение правосубъектности посредством имитации купли-продажи, а также совершение иных мнимых сделок в отношении лица, а равно его эксплуатация либо вербовка, перевозка,

передача, укрывательство, получение, а также совершение иных деяний в целях эксплуатации».

Обобщая изложенное, отметим, что Республика Казахстан присоединилась к достаточно большому количеству международных актов и конвенций, тем самым укрепляя международно-правовую базу для развития национального законодательства и гармонизации правовой системы Казахстана с международными стандартами в сфере борьбы с торговлей людьми. Значительный прогресс в решении проблемы торговли людьми в Республике Казахстан характеризуется, в частности, такими показателями, как разработка и принятие нового уголовного и административного законодательства, активная работа Межведомственной комиссии при Правительстве по вопросам борьбы с незаконным вывозом, ввозом и торговлей людьми, разработка и утверждение Плана мероприятий Правительства Республики Казахстан по профилактике, предотвращению и борьбе с преступлениями, связанными с торговлей людьми на 2015–2017 гг., утверждение главой государства Специального доклада, подготовленного Комиссией по правам человека при Президенте республики, при технической поддержке Фонда развития международной организации по миграции, содержащего важнейшие рекомендации, направленные на дальнейшее совершенствование норм в сфере соблюдения прав и свобод пострадавших от торговли людьми в Республике Казахстан, разработка Стандартов оказания специальных социальных услуг для жертв торговли людьми; а также утверждение инструкции, разработанной совместно с Международной организации по миграции, для сотрудников органов внутренних дел и государственной инспекции по труду по выявлению и перенаправлению жертв торговли людьми, в том числе пострадавших от эксплуатации детского труда.

На основе Конституции в Республике Казахстан формируется организационно-правовая система, направленная на предупреждение торговли людьми, которая имеет своей целью не только на привлечение лиц к ответственности за это преступление, но и создание комплекса мер, направленных на профилактику и предупреждение торговли людьми. Вопросам предупреждения торговли людьми уделяется большое внимание со стороны государственных органов и общественных организаций. Однако сложившиеся негативные социально-экономические тенденции, связанные с мировым экономическим кризисом, предполагают дальнейшую планомерную работу по предотвращению торговли людьми в Республике Казахстан.

⁸ Конвенция о борьбе с торговлей людьми и эксплуатацией проституции третьими лицами от 2 декабря 1949 г. [Электронный ресурс] // URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/trafficking_suppression.shtml (дата обращения: 18.06.2017).

⁹ Торговля людьми [Электронный ресурс] // URL: <http://www.un.org/ru/rights/trafficking/> (дата обращения: 18.06.2017).

Литература

1. Турлаев А.В. Теория государства и права : учебное пособие / А.В. Турлаев, Н.С. Ахметова, М.Ш. Какимова. Караганды : ЖШС «TENGRİ», 2016. 176 с.

ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО И АНТИТЕРРОРИСТИЧЕСКАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ В РОССИИ (НА ПРИМЕРЕ РАЗРАБОТКИ, ПРИНЯТИЯ И РЕАЛИЗАЦИИ «ПАКЕТА ЯРОВОЙ»)*

*Кикнадзе Владимир Георгиевич,
главный научный сотрудник
Финансового университета при Правительстве Российской Федерации,
академический советник
Российской академии ракетных и артиллерийских наук,
доктор исторических наук, доцент
kiknadzeVG@mail.ru*

В статье анализируется ход разработки, принятия и реализации в Российской Федерации в июле 2016 г. двух Федеральных законов (так называемый пакет Яровой), направленных на совершенствование правового регулирования в сфере противодействия терроризму, в том числе международному терроризму. Оценивается эффективность механизма взаимодействия власти и общества, соблюдения прав граждан России.

Ключевые слова: закон, терроризм, безопасность, Россия, власть, общество, страты, операторы связи, интернет-компании.

Civil Society and Anti-Terrorist Security in Russia (on Example of “Yarovaya Package” Development, Adoption and Implementation)

*Kiknadze Vladimir G.,
Chief Research Scientist
of the Financial University under the Government of the Russian Federation
Academic Adviser of the Russian Academy of Rocket and Artillery Sciences,
Doctor of History, Assistant Professor*

The article analyzes the development, adoption and implementation in the Russian Federation in July 2016 of two federal laws (the so-called Yarovoy package) aimed at improving legal regulation in the field of countering terrorism, including international terrorism. The effectiveness of the mechanism of interaction between government and society, respect for the rights of citizens of Russia is assessed.

Key words: law, terrorism, security, Russia, power, society, strata, communication operators, Internet companies.

6 июля 2016 г., за несколько дней до международного террористического акта в Ницце (Франция), Президент России подписал два Федеральных закона: «О внесении изменений в Федеральный закон „О противодействии терроризму“ и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления дополнительных мер противодействия терроризму и обеспечения общественной безопасности» (№ 374-ФЗ) и «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в части установления дополнительных мер противодействия терроризму и обеспечения общественной безопасности» (№ 375-ФЗ).

Законопроекты были подготовлены депутатом И.А. Яровой и сенатором В.А. Озеровым, получив неофициальное название «пакет Яровой», или «антитеррористический пакет», поскольку направлены на совершенствование правового регулирования в сфере противодействия терроризму.

В российском обществе наибольший резонанс получили положения «проекта Яровой», реализованные в Федеральном законе № 374-ФЗ: требования к операторам связи и организаторам распространения информации в сети Интернет — хранить переписку и переговоры пользователей в течение полугода. Руководство компаний-операторов связи и интернет-компаний предупреждали депутатов о высокой цене поправок в закон (2,2–3,9 трлн руб.), в том числе для потребителей услуг, необходимости доработки информационных систем, которая может занять 3–5 лет, и обратились в Совет Федерации с просьбой отклонить законопроект как вредящий отрасли¹.

¹ Реализация законопроекта Яровой обойдется Mail.ru Group почти в 2 млрд. дол. Это в три раза больше годовой выручки компании // Электронное периодическое издание «Ведомости» (Vedomosti). 2016. 23 июня. URL: <https://www.vedomosti.ru/technology/articles/2016/06/24/646582-zakonoproekta-yarovoimailru>

* Статья подготовлена по результатам исследований, выполненных за счет бюджетных средств по государственному заданию Финансового университета при Правительстве Российской Федерации 2017 г.

И.А. Яровая на возражения отрасли заявила, что никаких оснований к удорожанию услуг связи нет, и предположила, что у операторов «есть желание просто повысить тарифы». В.А. Озеров перед рассмотрением пакета в Совете Федерации говорил, что в эти законы в дальнейшем при необходимости может быть внесены любые поправки.

До рассмотрения законопроектов сенаторами Министерство связи и массовых коммуникаций России направило вице-премьеру А.В. Дворковичу предложения изменить в пакете ряд пунктов. Во-первых, отменить положение, по которому операторы связи и интернет-компании будут обязаны передавать правоохранительным органам ключи шифрования информации. Во-вторых, сократить срок хранения информации.

Были замечания и к другим составляющим «пакета Яровой». Так, Госсовет Республики Татарстан, у которого вызвали сомнения положения об ограничении миссионерской деятельности и совершения обрядов, предложил Совету Федерации воздержаться от одобрения законов. М.Ш. Шаймиев предположил, что законопроект, вероятно, в Госдуме был «принят в спешке». Спикер парламента Ф.Х. Мухаметшин согласился, что «ряд норм этого закона будет противоречить реалиям жизни». В.А. Озеров после этого сообщил, что поправки никак не повлияют на деятельность религиозных организаций.

Совет при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека (СПЧ) призывал В.В. Путина отклонить пакет законопроектов «ввиду неконституционности, противоречивости и правовой неопределенности ряда содержащихся в них правовых норм» (введение уголовной ответственности за участие в деятельности международных террористических группировок и наказание за публичные призывы к насильственному свержению власти и нападению на посольства, введение уголовной ответственности за недонесение о преступлении террористической направленности.). Это обращение было сделано уже после того, как пакет одобрили сенаторы.

В целом негативные оценки пакета законопроектов сводились к формуле: дорогой и опасный для общества, неэффективный для государства, нарушающий права граждан.

Пресс-секретарь Президента России Д.С. Песков до подписания законов подтверждал, что В.В. Путин знает о замечаниях к этим законам, но окончательное решение примет, когда документ поступит к нему на подпись. Также он заверял, что Президент России знаком с основными параметрами законопроекта и с процессом обсуждения.

Подписав 6 июля соответствующий указ, В.В. Путин в этот же день поручил Правительству и ФСБ подготовить документы, связанные с нововведениями. В частности, до 1 сентября 2016 г. необходимо было решить, можно ли в России наладить выпуск оборудования для исполнения закона²,

² Кантышев П. ФСБ предлагает доработать систему прослушки для исполнения закона Яровой [Электронный ресурс] //

до 1 ноября — уточнить график введения норм, требующих затрат от участников рынка. Кабинету министров поручалось мониторить ход имплементации закона.

Особое внимание Президент России поручил обратить на уточнение этапов применения норм, требующих существенных финансовых ресурсов и модернизации технических средств хозяйствующих субъектов, с учетом необходимости использования отечественного оборудования. Также он поручил уточнить полномочия Правительства и федеральных органов власти в связи с применением пакета законов; Минпромторгу и Минкомсвязи — проанализировать и сформулировать предложения по возможности, срокам и объемам финансовых затрат; ФСБ было поручено утвердить порядок сертификации средств кодирования при передаче сообщений в Интернете, определить перечень средств, подлежащих сертификации, а также порядок передачи ключей шифрования³.

Как и прогнозировалось, рынок отреагировал резким падением стоимости акций «Ростелекома», бумаг МТС и «Мегафона»⁴.

Уже после подписания закона прогноз затрат логистических компаний сделала Национальная ассоциация дистанционной торговли: расход на установку специального оборудования составит порядка 500 млрд руб., еще 100 млрд руб. придется выделить на сервис техники и ставки персоналу⁵.

Спустя месяц, 9 августа, в Москве состоялся митинг против «антитеррористического пакета», который посетили 2,6 тыс. человек. Сотрудница IT-компании Мария пояснила: «С одной стороны, людей достаточно, с другой — могло быть и больше. Митинг ведь не только отраслевой, когда у вас растут расходы на Интернет, на связь, эта тема станет личной для вас. Не говоря о том, что за ваши деньги за вами же будут следить». Опасениями поделился и молодой биолог Мика: «Перлюстрация разговоров со стороны госбезопасности нарушает мое конституционное право на тайну переписки. Я не уверен, что это не будет использоваться в каких-то противоправных и коррупционных схемах, и не будут предоставляться услуги по слежке и прослушиванию гражданских лиц криминалитету и другим, кто может себе это позволить»⁶.

26 августа 2016 г., за неделю до представления доклада Президенту России (к 1 сентября), эксперты

URL: <https://news.mail.ru/politics/26719834/?frommail=1> (дата обращения: 09.08.2016).

³ Путин подписал пакет Яровой. Котировки российских операторов связи снизились // Электронное периодическое издание «Ведомости» (Vedomosti). 2016. 7 июля. URL: <http://www.vedomosti.ru/politics/articles/2016/07/07/648335-putin-yarovoi>.

⁴ Там же.

⁵ Аналитики подсчитали, во что встанет исполнение законов пакета Яровой // Трибуна. 2016. 13 июля.

⁶ Сошников А. Против «пакета» Яровой: в Москве прошел митинг в защиту интернета // Русская служба Би-би-си. 2016. 10 авг. URL: <http://www.bbc.com/russian/features-37029884#orb-banner>

оценили возможные суммарные инвестиции компаний в модернизацию инфраструктуры уже в несколько раз больше, чем изначально полагали сами операторы связи, а дату вступления в силу «пакета Яровой» предложили отложить до 2023 г.⁷

К этому же моменту на сайте Российской общественной инициативы (РОИ) завершилось голосование с призывом отменить поправки в законодательство по «пакету Яровой», набрав свыше 100 тыс. подписей. Правозащитники считают, что законы нарушают базовые принципы Конституции России, например, о неприкосновенности частной жизни.

После ознакомления с докладом, 6 сентября 2016 г., Президент России заявил, что антитеррористический «пакет Яровой» может быть откорректирован. При этом он отметил необходимость как выполнения задачи по обеспечению безопасности, так и учета интересов бизнеса. «Тогда, может быть, и здесь нужно будет какие-то коррективы внести», — пояснил глава государства⁸.

В этот же день Федеральная антимонопольная служба (ФАС) России опубликовала разъяснения по вопросам применения закона «О торговле». Пояснения были связаны с тем, что пострадавшими в результате изменений в законодательстве считали себя и ритейлеры, и касались пунктов об условиях вступления закона в силу, о понятии «торговая сеть», об услугах по продвижению товаров, о доступе к информации, размере вознаграждения хозяйствующему субъекту и др.⁹

При этом глава Минкомсвязи Н.А. Никифоров заявил, что уже к ноябрю 2016 г., «когда будет более понятная концепция», могут появиться поправки к «пакету Яровой». И несколько подзаконных актов, разъясняющих пакет поправок в «Закон о связи», появились до конца года. Выхода этих документов ждали операторы, надеясь на смягчение условий хранения. Однако основные параметры — сроки и объекты хранения — не изменились.

Экспертная рабочая группа федерального уровня, возглавляемая министром по вопросам Открытого правительства РФ М.А. Абызовым, 19 января 2017 г. отклонила петицию РОИ. Эксперты сочли, что реализация закона не влечет опасных последствий, а закон соответствует Конституции. В то же время они подготовили рекомендации по изменению закона. В частности, рассмотреть вопрос об исключении расширенного толкования понятий «миссионерская деятельность», «экстремизм» и «оскорбление чувств верующих». Кроме того, заместитель министра связи А.К. Волин сообщил, что объем трафика, который необходимо будет

хранить, может быть снижен в десять раз. Такое снижение позволяет уменьшить ежегодные затраты компаний в 4 раза. Минкомсвязь также договорилось со спецслужбами о поэтапном увеличении срока хранения информации¹⁰.

В начале 2017 г. необходимость коррекции пакета принятых законов также признали в Минэкономразвития и ФАС. В официальном отзыве ФАС к экспертному совету было написано, что ведомство намерено обсудить механизм реализации закона, «чтобы не допустить ущемления интересов потребителей и поддержания условий конкуренции на рынке связи»¹¹.

Таким образом, стоит признать, что системной проработки законопроектов их авторами не прослеживается. Об этом свидетельствуют, прежде всего, многочисленные поручения Президента России по реализации законов, отсутствие согласования на этапе разработки с Минкомсвязи, Минпромторгом, Минэкономразвития и ФАС (только через 4 месяца после принятия могла появиться понятная концепция их реализации; изначально оговаривалась возможность внесения в дальнейшем любых поправок), многочисленная критика со стороны общества.

Не находит понимания отсутствие расчетов финансовых затрат бизнеса на исполнение закона. Если они незначительны, как утверждали авторы пакета, то почему было не предусмотреть реализацию законов за счет федерального бюджета. Очевидно, что они могут финансироваться по статьям расходов федеральных органов исполнительной власти в области обеспечения безопасности, которые наделены правом сбора информации от операторов связи, интернет-компаний и т. д.

Вызывает вопросы процесс законотворчества депутатов Государственной Думы и Совета Федерации, в ходе которого не состоялись диалог и поиск оптимального решения с операторами связи, интернет-, телекоммуникационными и логистическими компаниями и ритейлерами. Вполне оправданным могло быть следующее техническое решение: информационное сообщество обеспечивает хранение информации в течение месяца (таким образом, снижаются расходы бизнеса на шесть раз), в свою очередь заинтересованный федеральной орган власти ежемесячно собирает нужную ему информацию и уже самостоятельно осуществляет ее хранение на необходимый период (вплоть до десятилетий).

Вряд ли можно признать эффективным взаимодействие власти с институтами гражданского общества посредством деятельности СПЧ при Президенте России, Открытого правительства, РОИ, Общества защиты интернета и других общественных организаций.

⁷ Коломыченко М. Полный САРЕХ. Операторы оценили, во что им обойдется реализация «закона Яровой» // Коммерсант.RU. 2016. 26 авг.

⁸ Глава Минкомсвязи допустил появление поправок к «пакету Яровой» к ноябрю [Электронный ресурс] // URL: <https://news.mail.ru/politics/27045044/?frommail=1>

⁹ ФАС выпустила пояснения к новой редакции «закона Яровой» [Электронный ресурс] // URL: <https://news.mail.ru/economics/27013125/> (дата обращения: 06.09.2016).

¹⁰ Эксперты правительства России отвергли петицию о «пакете Яровой» // Русская служба Би-би-си. 2017. 19 янв. URL: <http://www.bbc.com/russian/news-38675851>

¹¹ Серьгина Е. Закон Яровой нужно корректировать, считают Минэкономразвития и ФАС // Ведомости. 2017. 19 янв.

Сомнение вызывает организация экспертизы законопроектов на предмет соблюдения прав верующих и деятельности религиозных организаций. Неприемлемым представляется отсутствие экспертных оценок со стороны государства возможных рисков для потребителей услуг в результате их удорожания. Особенно в то время, когда значительно снизилась покупательская способность граждан России.

К сожалению, законодатели не предусмотрели меры защиты личной информации и ответственность за ее утечку. При этом ранее современное российское общество уже сталкивалось с негативными последствиями, когда базы данных федеральных органов власти оказывались на рынке.

Вместе с тем при наличии многочисленных недостатков уже сегодня принятые федеральные законы заставляют террористов и их пособников задуматься, что они будут преданы суду и понесут справедливое наказание. Так, 16 января 2017 г. в Чечне возбудили первое уголовное дело по статье из «пакета Яровой» (ст. 205.6 УК РФ «Несообщение о преступлении») в отношении Асхаба Хизриева,

который не сообщил в правоохранительные органы о планах Фариды Сафина уехать в Сирию для участия в деятельности террористической организации¹². 6 февраля 2017 г. по этой статье вынесли первый приговор: Улукбек Гафуров был признан виновным в том, что достоверно зная об обучении гражданина Киргизии Равшана Акбарова в лагере боевиков ИГ, он не заявил о данной деятельности своего знакомого¹³.

Полагаем, что опыт разработки, принятия и доработки федеральных законов № 374-ФЗ и 375-ФЗ будет изучен и учтен в целях совершенствования механизма по согласованию интересов страт современного гражданского общества в деятельности российской власти.

¹² Савельева М. В Чечне возбудили первое дело по статье о недонесении из «пакета Яровой» [Электронный ресурс] // URL: <https://news.mail.ru/incident/28446526/?frommail=1> (дата обращения: 16.01.2017).

¹³ В России впервые вынесен приговор по статье о недонесительстве «пакета Яровой». // Деловой Петербург. 2017. 6 февр. URL: https://www.dp.ru/a/2017/02/06/V_Rossii_vpervie_vinesli.

Литература

1. Кантышев П. ФСБ предлагает доработать систему прослушки для исполнения закона Яровой / П. Кантышев [Электронный ресурс] // URL: <https://news.mail.ru/politics/26719834/?frommail=1> (дата обращения: 09.08.2016).
2. Коломыченко М. Полный CAPEX. Операторы оценили, во что им обойдется реализация «закона Яровой» / М. Коломыченко // Коммерсант.RU. 2016. 26 авг.
3. Путин подписал пакет Яровой. Котировки российских операторов связи снизились // Электронное периодическое издание «Ведомости» (Vedomosti). 2016. 7 июля.
4. Реализация законопроекта Яровой обойдется Mail.ru Group почти в \$2 млрд. Это в 3 раза больше годовой выручки компании // Электронное периодическое издание «Ведомости» (Vedomosti). 2016. 23 июня.
5. Серьгина Е. Закон Яровой нужно корректировать, считают Минэкономразвития и ФАС / Е. Серьгина // Ведомости. 2017. 19 янв.
6. Сошников А. Против «пакета» Яровой: в Москве прошел митинг в защиту Интернета / А. Сошников // Русская служба Би-би-си. 2016. 10 авг. URL: <http://www.bbc.com/russian/features-37029884#orb-banner>
7. ФАС выпустила пояснения к новой редакции «закона Яровой» // URL: <https://news.mail.ru/economics/27013125/> (дата обращения: 06.09.2016).
8. Эксперты правительства России отвергли петицию о «пакете Яровой» // Русская служба Би-би-си. 2017. 19 янв. URL: <http://www.bbc.com/russian/news-38675851>

ПОЛИЦИЯ И ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО: ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ ПАРТНЕРСКИХ ОТНОШЕНИЙ. ОБЗОР ВСЕРОССИЙСКОЙ КОНФЕРЕНЦИИ

*Нижник Надежда Степановна,
начальник кафедры теории государства и права
Санкт-Петербургского университета
Министерства внутренних дел Российской Федерации,
доктор юридических наук, профессор
n.nishnik@bk.ru*

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

В статье осуществлен обзор XIV Международной научно-теоретической конференции «Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции)», состоявшейся в Санкт-Петербургском университете МВД России 27–28 апреля 2017 г., с изложением основных положений докладов и выступлений участников конференции, посвященных проблемам формирования партнерских отношений полиции и гражданского общества в России.

Ключевые слова: гражданское общество, полиция, партнерские отношения, институты гражданского общества, 300-летие полиции России, Санкт-Петербургский университет МВД России.

Police and Civil Society: Partner Relationship Establishment Issues. Review of All-Russian Conference

*Nizhnik Nadezhda S.,
Head of the Department of Theory of State and Law
of the Saint Petersburg University of the Ministry of the Interior of Russia,
Doctor of Law, Professor*

*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,
Doctor of Law, Professor,
Honored Worker of Higher Professional School of the Russian Federation*

Authors describe the XIV-th international scientific-theoretical conference “State and Law: evolution, current status, development prospects (towards the 300th anniversary of the Russian police)”. It was held at the St. Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs of Russia on April 27–28, 2017. The main ideas of the reports and speeches of the conference participants were devoted to the problems of forming partnerships between the police and civil society in Russia.

Key words: civil society, police, partnerships, civil society institutions, the 300-th anniversary of the Russian police, the St. Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs of Russia.

Рост интереса к проблемам взаимодействия полиции и общества в последнее время обусловлен приближающейся 300-летней годовщиной создания полиции в России¹. Проблемам форми-

ние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции)» // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2016. № 2 (70). С. 214–218 ; Нижник Н.С., Щепкин С.С., Демидов А.В., Семенова О.В. Научный форум, посвященный 300-летию российской полиции (о Международной научно-теоретической конференции «Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции)») (г. Санкт-Петербург, 28–29 апреля 2016 г.) // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2016. № 2 (70). С. 218–226 ; Нижник Н.С.,

¹ Нижник Н.С., Стоцкий А.П., Федоринова Е.А., Карчевская Н.И. Молодые исследователи — юридической науке: об участии слушателей, курсантов и студентов в международной научно-теоретической конференции «Государство и право: эволюция, современное состоя-

рования партнерских отношений между гражданским обществом и полицией было уделено значительное внимание на прошедшей 27–28 апреля 2017 г. в Санкт-Петербургском университете МВД России XIV Международной научно-теоретической конференции «Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции)». На конференции о результатах своих научных исследований доложили известные ученые² и начинающие исследователи — курсанты, слушатели, студенты, магистранты³ из России, Беларуси, Казахстана, Кыргызстана, Таджикистана, Молдовы.

В программу конференции были включены 275 ученых (в том числе 65 докторов наук и 150 кандидатов наук). Обсуждение вопросов конференции осуществлялось в рамках работы 10 секций ученых 27 апреля 2017 г. и 10 секций молодых исследователей 28 апреля 2017 г. Доклады и выступления участников научного форума получили отражение в четырех томах материалов конференции, объединивших статьи 258 исследователей⁴ и 247 статей курсантов, слушателей, студентов и магистрантов⁵,

изданных в Санкт-Петербургском университете МВД под редакцией профессора Н.С. Нижник.

Профессор кафедры источниковедения Института истории Санкт-Петербургского государственного университета, доктор исторических наук **Д.И. Раскин** направил свой исследовательский интерес на проблемы взаимодействия полиции и гражданского общества в имперской России. В рамках традиционных представлений о дореволюционном прошлом России, подчеркнул Д.И. Раскин, тема взаимоотношений полиции и гражданского общества решалась однозначно: полиция была враждебна обществу, и административно-полицейский надзор препятствовал самоорганизации общественности. Но при исследовательском приближении проблема намного глубже, более сложна и менее однозначна.

Изначально в рамках «регулярного государства» и административно-полицейские учреждения, и система органов сословного и местного самоуправления, и первые общественные организации создавались «сверху», по замыслу законодателя (прежде всего Екатерины II). Все они должны были тесно взаимодействовать. Причем взаимодействие устанавливалось законодательно и поощрялось, когда его субъектами становились созданные по инициативе верховной власти общественные организации (например, «Вольное экономическое общество»).

Выражением этой тенденции стало взаимодействие с административно-полицейскими учреждениями приказов общественного призрения, сословных органов опеки и иных полублагодетельных учреждений. Ярко проявилась эта тенденция в деятельности таких полугосударственных-полублагодетельных учреждений, как губернские статистические комитеты. В них входили представители местной администрации, сословных органов, а также общественности, но первичный сбор информации осуществлялся через местную полицию.

Взаимодействие полиции и общества предусматривалось и имело место в деятельности таких благотворительных организаций, как, например, «Сословие попечителей призрения разоренных от неприятеля в 1812 г.», «Императорское человеколюбивое общество». Оказывала местная полиция содействие и «Императорскому русскому географическому обществу».

Ближе всего к полиции находились добровольные пожарные общества. Эти общества появились в середине XIX в. (с 1843 г.) и получили широкое распространение. «Императорское российское пожарное общество», объединявшее к 1917 г. более 3,6 тыс. местных организаций, пользовалось неизменной поддержкой властей, привлекалось к разработке пожарного законодательства.

Конструктивное взаимодействие административно-полицейских органов с обществами имело

Стоцкий А.П., Федоринова Е.А., Карчевская Н.И. Научный форум молодых исследователей, посвященный 300-летию полиции России (часть II) о Международной научно-теоретической конференции «Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции)» // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2016. № 3 (71). С. 210–214; Нижник Н.С., Щепкин С.С., Демидов А.В., Семенова О.В. Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции) (часть II) (о Международной научно-теоретической конференции, состоявшейся в Санкт-Петербургском университете МВД России) // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2016. № 3 (71). С. 214–222; Нижник Н.С., Нудненко Л.А. Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции) // История государства и права. 2016. № 13. С. 3–9; Их же. Государство и право: современное состояние, перспективы развития // Государство и право. 2017. № 1. С. 111–117.

² Нижник Н.С., Бялт В.С., Демидов А.В., Семенова О.В. Полицейская система России: генезис, эволюция, современное состояние и перспективы развития // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2017. № 2 (74). С. 226–237.

³ Нижник Н.С., Стоцкий А.П., Федоринова Е.А. Полиция есть душа гражданства и всех добрых порядков // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2017. № 2 (74). С. 237–240.

⁴ Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции) // Материалы XIV Международной научно-теоретической конференции (г. Санкт-Петербург, 27–28 апреля 2017 г.): сб. науч. ст. / под ред. Н.С. Нижник: в 2 т. СПб.: Изд-во Санкт-Петербургского университета МВД России, 2017. Т. I. 356 с.; Т. II. 362 с.

⁵ Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции) // Материалы Международной научно-теоретической конференции молодых исследователей (г. Санкт-Петербург, 28 апреля 2017 г.): сб. науч. ст. / под ред. Н.С. Нижник: в 2 т. СПб.: Изд-во Санкт-

Петербургского университета МВД России, 2017. Т. I. 262 с.; Т. II. 291 с.

место в сфере совершенствования городской инфраструктуры и коммунальной политики, с обществами пропаганды здорового образа жизни (спортивными), обществами социальной защиты (благотворительными), обществами памяти и отчасти медицинскими и экономическими. Более конфликтно, по мнению Д.И. Раскина, развивались эти отношения с просветительскими, национальными, а также зачастую с педагогическими обществами. Отношения с объединениями деятелей литературы и искусства, научными обществами носили в основном нейтральный характер.

В целом, признал Д.И. Раскин, взаимодействие полиции Российской империи и гражданского общества было далеко от идеала, что составляло проблему для всей российской имперской государственности.

Как результат самоорганизации общественности охарактеризовала гражданское общество заместитель начальника кафедры теории государства и права Санкт-Петербургского университета МВД России кандидат юридических наук, доцент **О.В. Семенова**, которая выделила основные этапы становления и развития концепции гражданского общества в отечественной политико-правовой мысли, основные этапы становления и развития гражданского общества в России и предприняла попытку определить закономерности взаимодействия институтов гражданского общества и органов полиции в России.

Доцент кафедры теории и истории государства и права Курганского государственного университета кандидат юридических наук **И.В. Евсеев** посвятил свое выступление историко-правовым проблемам использования выборных представителей общественности для исполнения полицейских функций в селениях Урала в XVIII–XIX вв. Докладчик подчеркнул, что в настоящее время в ряде регионов России обсуждается вопрос о возвращении в сферу обеспечения правопорядка таких субъектов, какими в имперской России были представители нижнего звена царской полиции. Возвращение к такой структуре обеспечения правопорядка, считает И.В. Евсеев, позволит и сэкономить расходы бюджета, и эффективно обеспечить правопорядок на территории поселков, кварталов, улиц.

В начале XVIII в., подчеркнул И.В. Евсеев, начался процесс оформления нормативно-правового регулирования деятельности административно-полицейских органов. В 1718 г. был принят Указ «О поимке нищих и об отсылке их по наказанию в прежние места», на основании которого на поселковых старост, сотских, приказчиков и других выборных лиц сельской общины возлагались полицейские функции в сфере охраны общественного порядка, за невыполнение которых на них мог быть возложен штраф.

Воеводская и горнозаводская власть на Урале стремилась привлекать для выполнения полицейских функций авторитетных, лояльных режиму,

зажиточных представителей общества из мастеровых, рудознацев, лично свободных крестьян. Будучи избранными, они прибывали в нижний земский суд, где принимали присягу на честное исполнение возложенных на них обязанностей. На всех местных жителей, не исключая управителей казенных селений, также возлагалась обязанность оказывать избранным лицам содействие, не препятствуя исполнению их должностных обязанностей. Во время исполнения обязанностей сотского, пятидесятского или десятского житель поселения считался освобожденным от исполнения общественных работ. Считалось, что это компенсируется большим кругом обязанностей, которые на него возлагались.

В селениях государственных крестьян, состоявших из 1000 и более дворов, вводилась должность старшины, на каждую часть из 500 дворов приходился один староста, на 20–50 домов избирался квартальный надзиратель. Старшина, как правило, назначался, староста избирался народным сходом на три года, а остальные должностные лица избирались на годичный срок.

Старшина должен был осуществлять розыск лиц, подозреваемых в преступлениях, и готовить документы для отправки задержанных в земский суд. Он был обязан всех подведомственных ему жителей «опоручить круговой порукою» для искоренения злодеев, которых должны были отлавливать караульные у околицы населенного пункта. Каждый поселок от своего общества должен был выставить караульных, которые назначались поочередно старшиной по одному человеку с каждых 20 домов.

Караульные проверяли паспорта у проезжающих, досматривали вещи, задерживали подозрительных лиц и доставляли их в сельскую избу. Беглых или находившихся в розыске старшина отправлял в сопровождении конвоя в нижний земский суд для проведения расследования. Старшина разбирал мелкие гражданско-правовые споры, в делах, влекущих за собою уголовно-правовую ответственность, направлял материалы в земский суд и имел право за неисполнение его указаний налагать взыскания (выговор).

Староста, старшины, десятские и квартальные надзиратели исполняли административно-полицейские функции, считает И.В. Евсеев, исходя из чего их можно отнести к нижнему звену полицейского аппарата. Именно они выполняли разнообразную рутинную повседневную полицейскую работу.

Профессор кафедры конституционного права и теории права Юридического института Иркутского государственного университета, кандидат философских наук, доктор культурологии, доцент **А.И. Арзуманов** охарактеризовал правовые основы взаимодействия правоохранительных органов и институтов самоуправления инородцев Восточной Сибири в первой половине XIX в. Он отметил, что полицейские органы Восточной

Сибири в первой половине XIX в. являлись частью общего государственного механизма управления, они имели свою специфику становления, определяемую особенностями формирования правоохранительных органов и органов самоуправления инородцев Восточной Сибири. На протяжении XVIII–XIX вв., подчеркнул А.И. Арзуманов, специальные административные органы и органы местного самоуправления совместно выполняли задачи по предупреждению и пресечению угроз общественному и правовому порядку.

В XIX в. управление Сибирью обеспечивалось рядом нормативных правовых актов, разработанных под руководством М.М. Сперанского, прежде всего Сводом десяти нормативных актов — «Сибирским учреждением», который, по мнению И.А. Арзуманова, явился предтечей общероссийской кодификации 1832 г. и почти на целое столетие определил характер государственного регулирования общественных отношений в Восточно-Сибирском регионе.

Профессор кафедры государственных и гражданско-правовых дисциплин Рязанского филиала Московского университета МВД имени В.Я. Кикотя, доктор исторических наук, доцент **О.Д. Попова** обратила внимание на особенности становления гражданского общества в Российской империи во второй половине XIX — начале XX в. Она проанализировала документы, характеризующие протестное движение учащихся духовных семинарий. Интерес семинаристов к произведениям известных западных мыслителей в середине XIX в. не поощрялся. В числе «возмутительных сочинений», в частности, в Вологодской семинарии, оказались произведения Л. Фейербаха о сущности религии, а также статьи из журнала «Колокол». Обнаружение «возмутительных сочинений» у семинаристов Синод оценил как чрезвычайное происшествие. Такой же оценки заслужило и высказанное семинаристами желание оставить семинарию для учебы в других учебных заведениях. Руководство РПЦ не было готово принять интеллектуальные стремления молодежи, как отметила докладчица. Проанализировав взаимосвязь интеллектуальной свободы с полицейской деятельностью, О.Д. Попова указала, что препятствием для развития гражданского общества являются духовно-правовые противоречия, которые исторически сложились в России.

Доцент кафедры истории государства и права Санкт-Петербургского университета МВД России кандидат юридических наук **И.В. Романова** акцентировала свое внимание на роли общественных организаций в перевоспитании несовершеннолетних правонарушителей в России в пореформенный период.

По мнению И.В. Романовой, во второй половине XIX в. общественные организации играли важную роль в перевоспитании несовершеннолетних правонарушителей в Российской империи. Во второй половине XIX в. общественная инициатива по

устройству специальных заведений для несовершеннолетних правонарушителей и непосредственное участие частных лиц в организации деятельности этих учреждений приобрели новый размах: создание исправительных учреждений для несовершеннолетних стало предметом особого внимания общества; государство различными способами лишь поддерживало общественную инициативу.

Постепенно сеть исправительных заведений для несовершеннолетних в России расширялась. Если в 1892 г. их было 20, то к концу 1890-х гг. количество исправительных приютов возросло до 45. Согласно официальным данным, к 1914 г. таких заведений насчитывалось 59, а в 1917 г. — более 902.

Помимо исправительных учреждений для несовершеннолетних функционировали и благотворительные общественные организации, деятельность которых также была направлена на облегчение участи заключенных, членов их семей, несовершеннолетних правонарушителей и лиц, вновь обретающих свободу. Так, в 1872 г. в Москве было создано «Общество попечения о детях лиц, ссылаемых по судебным приговорам в Сибирь», в Петербурге в 1878 г. основано Общество пособия несовершеннолетним, освобождаемым из мест заключения, в столице в 1891 г. — Общество попечения о семьях ссыльнокаторжных. По сведениям Министерства юстиции, к 1903 г. действовали 14 подобных независимых общественных организаций. В 1908 г. был утвержден Устав Общества «Патронат», отличительной чертой которого было то, что среди его членов большое число составляли ученые-правоведы и судебные практики.

Интерес диакона Архиерейского подворья храма в честь иконы Божьей Матери «Утоли моя печали» (Саратов) **Ю.А. Лескина** привлекло взаимодействие полиции и Русской православной церкви. При обучении будущих полицейских в Российской империи, отметил Ю.А. Лескин, обязательным было изучение катехизиса. До 1905 г. полицейские унтер-офицеры для присвоения первого классного чина в качестве экзамена сдавали Закон Божий, в число экзаменаторов обязательно входило духовенство.

Православное духовенство зачастую взаимодействовало с полицейской системой и при исполнении служебных обязанностей. Так, в соответствии с Указом о веротерпимости 1905 г. органы полиции наделялись правом санкционирования отправления служб сектантами или в молитвенных комнатах. Именно для консультирования сотрудников полиции по вопросам особенностей вероисповеданий и привлекались в качестве специалистов клирики Русской православной церкви.

Духовенство взаимодействовало с органами полиции при нравственном воспитании молодежи, пропагандировании трезвого образа жизни, привлечении граждан к борьбе против преступности. В свою очередь, полиция обеспечивала общественный порядок при проведении богослужений,

религиозных праздников и приуроченных к ним событий (например, при крестных ходах).

Начальник кафедры теории государства и права Санкт-Петербургского университета МВД России, доктор юридических наук профессор **Н.С. Нижник** и доктор юридических и исторических наук, профессор, профессор кафедры теории и истории права, ведущий научный сотрудник Центра исследований гражданского общества и некоммерческого сектора НИУ «Высшая школа экономики» **А.С. Туманова**, осуществляя проект «Модели правового обеспечения функционирования общественных организаций в политико-правовой системе России (последняя треть XVIII — первая треть XX в.)» (проект № 17-03-00719, поддержанный РФФИ), пришли к выводу, что правовые режимы функционирования добровольных обществ, существовавшие в России на различных этапах ее истории, служили барометром отношения правящих элит к гражданскому обществу, символизировали степень демократизма политического и общественного строя, устанавливавшегося на каждом из указанных этапов. Знание исторического опыта выработки правовых механизмов разрешения и прекращения деятельности общественных организаций, а также тенденций и закономерностей их функционирования при различных правовых режимах актуально в свете модернизации современного законодательства о социально-ориентированных некоммерческих организациях.

Выработка советской властью модели управления гражданским обществом, обеспечивающей его функционирование в режиме «приводного ремня» партийно-государственных структур, контроль над ним административных и партийных органов привели к ликвидации добровольных обществ до революционного времени как самостоятельного социального феномена. Ему на смену пришло квазигражданское общество, составленное из системы массовых общественных организаций нового типа, основанных на принципе принудительного участия в них советских граждан. Нарушение баланса интересов власти и общественности ослабляло жизнеспособность советской общественно-политической системы и привело в итоге к ее кризису.

Со второй половины 1980-х гг., когда в СССР остро обозначились экономическая стагнация и кризис легитимности власти, концепция построения гражданского общества вновь приобрела актуальность. В ходе начавшихся дискуссий о путях реформирования социальной и политической систем был выдвинут тезис о необходимости сужения сферы вмешательства государства в общественную жизнь. Гражданское общество стало парадигмой, определяющей вектор общественно-политических реформ.

Проблемы взаимодействия добровольных обществ, общественных организаций и милиции на конференции были рассмотрены в контексте анализа истории Советского государства. Профессор кафедры философии и истории Вологодского

института права и экономики ФСИН доктор исторических наук, доцент **А.Л. Кузьминых** предметом исследования определил привлечение населения к охране общественного порядка в Вологодской области. Во второй половине 1950-х — начале 1960-х гг. милиция стала широко использовать разные формы работы с населением. Так, в 1955 г. в Вологодской области действовали 1158 бригад содействия милиции, в которых состояло 17 тыс. человек. В 1957 г. в Вологодской области действовали общественные помощники милиции, в числе которых 117 комсомольских штабов. Комсомольцы выпустили 350 сатирических газет и листовок, провели 9100 бесед и докладов с охватом 228,6 тыс. человек, подготовили 414 статей и заметок в областную и районные газеты по вопросам борьбы с нарушителями общественного порядка.

В соответствии с Постановлением ЦК КПСС и Совета министров СССР от 2 марта 1959 г. «Об участии трудящихся в охране общественного порядка в стране» органы милиции развернули кампанию по привлечению населения для работы в качестве внештатных работников и доверенных лиц. В 1962 г., сообщил А.Л. Кузьминых, из числа жителей Вологды было подобрано 576 общественных участковых уполномоченных. Их кандидатуры были утверждены на исполкомах городских и районных советов трудящихся, после чего с ними были проведены инструктивные совещания и выданы удостоверения внештатных работников милиции. Эффективной формой привлечения населения к охране общественного порядка была работа с доверенными лицами, которые оказывали помощь в выявлении лиц, ведущих антиобщественный образ жизни, способствовали изучению подучетного элемента и получению сведений, представлявших оперативный интерес.

Профессор кафедры отечественной истории и права Южно-Уральского государственного гуманитарно-педагогического университет (Челябинск), доктор исторических наук, доцент **Н.С. Сидоренко** произвела анализ взаимодействия органов МВД и отрядов комсомольских дружинников в 1985–1991 гг. в Челябинской области.

Нарастание социально-экономических и политических противоречий в советском обществе в 1985–1991 гг. обусловило рост правонарушений. Используя опыт предшествующего десятилетия, руководство страны пыталось добиться его снижения, привлекая общество к сотрудничеству с правоохранительными органами. В числе основных форм взаимодействия было использование сложившейся на предыдущем этапе практики создания и деятельности добровольных народных дружин (ДНД). Активное участие в этом движении приняли студенты высших учебных заведений в структурах оперативных отрядов комсомольских дружинников (ОКОД). К началу 1980-х гг. организационно сложились два основных типа отрядов ОКОД: отряды, действовавшие на базе общественных пунктов охраны порядка совместно с ДНД

в пределах закрепленного микрорайона; и отряды, созданные по решению районного, городского штабов дружин и районного, городского комитетов комсомола, действовавшие в масштабе города или района. С началом перестройки экономики предприятия резко сократили финансирование отрядов ДНД, что в скором времени привело к их ликвидации. В этих условиях возросло значение отрядов второго типа. На них возлагались дополнительные обязанности по выполнению антиалкогольной кампании, борьбы с курением, проституцией и наркоманией среди молодежи. К началу 1990-х годов эффективность правоохранительной деятельности отрядов снизилась в силу объективных причин. Но, полагает Н.С. Сидоренко, опыт, накопленный отрядами комсомольских дружинников, оказался востребованным: в современной России наблюдается возрождение практики взаимодействия общественности и полиции в сфере охраны общественного порядка.

Ретроспективный анализ полицейской деятельности, считают начальник кафедры конституционного и международного права Омской академии МВД России, доктор юридических наук, доцент **М.А. Бучакова** и докторант Омской академии МВД России, кандидат юридических наук, доцент **О.А. Дизер**, свидетельствует о том, что эффективное осуществление охраны общественного порядка и борьбы с преступностью без поддержки и доверия граждан невозможно. В процессе решения служебных задач полиция постоянно контактирует с населением. Это взаимодействие имеет разноплановый характер, оно может быть связано с необходимостью осуществления задержания лиц, совершивших правонарушения, но преимущественно с профилактикой правонарушений, обеспечением общественного порядка.

Открытость и публичность полиции, провозглашенные на законодательном уровне в качестве принципа деятельности полиции Российской Федерации, проявляются в том числе в том, что полиция несет ответственность за состояние преступности в обществе, регулярно информируя государственные, муниципальные органы и граждан о своей деятельности.

Общественный контроль за деятельностью полиции осуществляется разными субъектами: непосредственно гражданами, общественными объединениями, Общественной палатой Российской Федерации, общественными наблюдательными комиссиями и общественными советами, формируемыми при МВД России и его территориальных органах. Все эти субъекты заинтересованы в получении объективной и достоверной информации о деятельности полиции, в выявлении недостатков и нарушений, допущенных отдельными сотрудниками органов внутренних дел и создании условий для их устранения. В МВД России и его территориальных органах создана «горячая линия» по приему сообщений о правонарушениях сотрудников органов внутренних дел посредством обеспечения

функционирования специально выделенных для этих целей линий связи в дежурных частях органов внутренних дел Российской Федерации («телефонов доверия»). Формой контроля граждан за деятельностью полиции являются регулярные отчеты перед населением должностных лиц полиции. Общественный контроль за полицией, полагают исследователи, является важным фактором повышения эффективности полицейской деятельности и способствует соблюдению состояния законности и дисциплины среди сотрудников органов внутренних дел.

На организационно-правовые основы осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания обратила внимание старший преподаватель кафедры конституционного и международного права Нижегородской академии МВД России кандидат юридических наук **О.А. Петрянина**. Для достижения целей общественного контроля, сообщила О.А. Петрянина, предусматривается создание во всех субъектах Российской Федерации общественных наблюдательных комиссий. Однако участие в общественном контроле — не только обременительное занятие, которое не пользуется надлежащим почетом и уважением, но и весьма расходное (поскольку расходы по осуществлению общественного контроля несут организации, выдвинувшие кандидатов). В этой связи популярность участия в общественных наблюдательных комиссиях в регионах очень низка, и существуют очевидные трудности с формированием состава комиссий. Поэтому, считает О.А. Петрянина, чрезвычайно важную роль приобретают те общественные организации, которые в регионах занимаются вопросами соблюдения прав заключенных. Именно такие организации могут взять на себя инициативу в поиске и подборе кандидатов в общественную наблюдательную комиссию. Эти инициативы позволяют собрать в общественную наблюдательную комиссию людей с активной гражданской позицией, что в конечном итоге будет способствовать эффективной работе общественной наблюдательной комиссии.

О.А. Петрянина обосновала необходимость обсуждения рекомендаций общественных наблюдательных комиссий с руководителями территориальных органов, в чьем подчинении находится контролируемое учреждение, и необходимость соблюдения условий приватности обсуждений итогов визитов.

Руководитель аппарата комитета Законодательного Собрания Нижегородской области по информационной политике, регламенту и вопросам развития институтов гражданского общества **Н.А. Красильникова** обратила внимание на участие институтов гражданского общества в оценке деятельности полиции. В соответствии со ст. 9 Федерального закона «О полиции» общественное мнение является одним из основных критериев официальной оценки деятельности полиции. С этой целью внедряются механизмы участия

институтов гражданского общества в оценке деятельности МВД России, в том числе: при разработке проектов нормативных актов, в формировании общественных советов при структурных подразделениях МВД России, путем обеспечения доступа к информации о деятельности МВД России.

На официальном сайте МВД России предусмотрен подраздел публичного обсуждения проектов нормативных правовых актов. В 2012–2017 гг. там размещено 190 проектов нормативных правовых актов, прошедших общественное обсуждение. Данный подраздел является частью единой системы, доступ к которой обеспечен через сайт www.regulation.gov.ru. В настоящее время идет обсуждение 11 проектов актов МВД России, но мнение институтов гражданского общества по ним пока не отражено, отметила Н.А. Красильникова.

С целью информирования граждан и организаций о деятельности МВД России в соответствии с Федеральным законом «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» большое внимание уделяется официальному сайту МВД России в сети Интернет. В рейтинге открытости федеральных органов исполнительной власти, который готовит ВЦИОМ под эгидой Открытого правительства, официальный сайт МВД России показывает устойчивый рост.

Проанализировав факторы взаимодействия институтов гражданского общества с органами полиции, доцент кафедры теории и истории государства и права Ростовского юридического институт МВД России (Ростов-на-Дону), кандидат юридических наук, доцент С.П. Федоренко пришел к выводам: 1) необходимо целенаправленно создавать долгосрочную стратегию взаимодействия гражданского общества с органами исполнительной власти на региональном уровне; 2) обеспечить непосредственное участие молодежи по охране общественного порядка, в том числе через индивидуальную материальную заинтересованность конкретного человека, получающего финансирование по упрощенной прозрачной электронной схеме; 3) систематически осуществлять взаимодействие молодежи с участковыми уполномоченными полиции, сотрудниками дорожно-постовой службы, патрульно-постовой службы; 4) привлекать гражданское общество на взаимовыгодных условиях для охраны общественного порядка при проведении массовых, спортивных и иных мероприятий; 5) создавать новые перспективные формы реализации правоохранительного потенциала гражданского общества, прежде всего молодежи, в реализации стратегии защиты основ государственного строя, прав и свобод человека и гражданина, борьбы с преступлениями и административными правонарушениями.

Заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин Приволжского филиала Российского государственного университета правосудия

(Нижний Новгород), кандидат юридических наук, доцент **Р.А. Лаврентьев** сосредоточил свой интерес на роли институтов гражданского общества в противодействии коррупции и подчеркнул, что в настоящее время институты гражданского общества в предупреждении коррупции используются недостаточно. Для расширения участия институтов гражданского общества в предупреждении коррупции Р.А. Лаврентьев считает необходимым: обеспечить информационную поддержку инициатив институтов гражданского общества в сфере предупреждения коррупции; освещать итоги деятельности институтов гражданского общества, принимающих наиболее активное участие в предупреждении коррупции; наладить активное взаимодействие институтов гражданского общества с государственными органами и органами местного самоуправления; расширить перечень информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, размещаемой в сети Интернет; совершенствовать систему защиты лиц, заявляющих о коррупции; поощрять сбор информации об очевидном несоответствии расходов должностных лиц их официальным доходам; выработать меры поощрения активности институтов гражданского общества, принимающих участие в предупреждении коррупции; содействовать институтам гражданского общества, осуществляющим сбор и квалифицированную юридическую оценку информации, поступающей от граждан и хозяйствующих субъектов, о коррупционных схемах и фактах коррупционного поведения, в том числе конфликте интересов; разработать новый план мероприятий по антикоррупционному просвещению граждан и повышению их правосознания; развивать сеть некоммерческих организаций, оказывающих бесплатную квалифицированную юридическую помощь гражданам Российской Федерации; организовать систему обучения представителей институтов гражданского общества практическим навыкам осуществления общественного контроля, проведения экспертиз, участия в мониторинге правоприменения.

На роль общественных советов при органах внутренних дел в реализации правоохранительной функции государства обратил внимание доцент кафедры теории государства и права Санкт-Петербургского университета МВД России кандидат юридических наук **В.С. Бялт**. Общественные советы при органах внутренних дел, подчеркнул В.С. Бялт, выступают одним из элементов гражданского общества, осуществляющим за деятельностью полиции общественный контроль. Для эффективного выполнения общественными советами своего предназначения, по мнению В.С. Бялта, необходимо: расширить полномочия общественных советов с целью более всесторонней оценки деятельности органов внутренних дел; общественным советам постоянно исследовать мнение населения о работе полиции, которое должно быть положено в основу оценки эффективности ее деятельности и служить

предпосылкой принятия управленческих решений, в том числе и кадровых; проводить периодические отчеты руководителей органов внутренних дел перед общественными советами о результатах деятельности вверенных им подразделений с приглашением представителей населения, проживающего на обслуживаемой территории; развивать и совершенствовать информационные системы в органах внутренних дел, позволяющие в допустимых пределах отражать их деятельность в сети Интернет, а также облегчающие взаимодействие между гражданами и должностными лицами полиции с позиции получения какой-либо информации посредством электронного оборота.

Доцент кафедры теории государства и права Санкт-Петербургского университета МВД России кандидат юридических наук **А.В. Демидов** проанализировал формы взаимодействия полиции Российской Федерации с Русской православной церковью по пресечению деятельности религиозных организаций деструктивного характера. Он указал, что с начала 1990-х гг. на территории Российской Федерации начали распространяться различного рода нетрадиционные для народов России религиозные организации, деятельность которых наносит вред духовному, психическому и физическому здоровью граждан. Организаторы и духовные лидеры подобных организаций, подменяют систему традиционных духовных и социальных ценностей, свойственных российской ментальности, на эгоцентризм, замкнутость, социальное тунеядство, религиозный и национальный экстремизм.

Органы внутренних дел, по словам докладчика, не всегда профессионально и оперативно реагировали на выявление и пресечение деятельности подобного рода религиозных организаций. Негативную ситуацию в данном направлении удалось исправить только в начале XXI в., когда в органах внутренних дел были созданы подразделения по противодействию экстремизму и выработаны формы эффективного взаимодействия органов внутренних дел с традиционными общественными религиозными организациями России (прежде всего с Русской православной церковью) по вопросам выявления противоправной деятельности религиозных организаций деструктивного характера.

Представители Русской православной церкви одними из первых обратили внимание правоохранительных органов на деструктивный характер и антиобщественную деятельность новых для России религиозных организаций. В структуре РПЦ появились центры по религиозно-исследовательским исследованиям и оказанию помощи жертвам тоталитарных сект и деструктивных культов. Наиболее известными из них стали: Центр религиозно-исследовательских исследований

во имя священномученика Ириния Лионского; Информационно-консультационный центр по вопросам сектантства Миссионерского отдела Новосибирской митрополии; Центр реабилитации жертв нетрадиционных религий во имя преподобного Иосифа Волоцкого Миссионерского отдела Екатеринбургской Епархии; Миссионерский отдел Санкт-Петербургской епархии; Российская ассоциация центров изучения религий и сект. Одной из основных задач этих центров и отделов является их взаимодействие с государственными органами, в том числе и с органами полиции, по вопросам деятельности различных религиозных объединений на территории России.

Старший переводчик-методист отдела международного сотрудничества Санкт-Петербургского университета МВД России **Н.С. Меньшикова** подчеркнула, что МВД России, реализуя правоохранительную функцию государства, взаимодействует с религиозными организациями различных конфессий, исторически представленных в России (христианство, ислам, иудаизм, буддизм). Религиозные организации все активнее включаются в общественно-политическую жизнь страны, принося существенные изменения в область правоотношений государства и негосударственных организаций. Русская православная церковь играет наиболее важную роль среди институтов гражданского общества в рамках воздействия на морально-нравственную сферу общественной жизни. Совместная работа Русской православной церкви и Министерства внутренних дел Российской Федерации осуществляется на основе соглашения, заключенного между МВД России и Русской православной церковью в 2004 г. Основными направлениями взаимодействия являются: обеспечение правопорядка и законности; защита общественной нравственности; защита прав и свобод человека и гражданина; противодействие проявлениям религиозной ненависти и вражды, терроризму; профилактика религиозных и межнациональных конфликтов и др.

В ходе подведения итогов работы конференции на заключительном пленарном заседании участники отметили, что поставленные для обсуждения вопросы получили разностороннее освещение. Работа конференции оценена как плодотворная и способствующая приращению научных знаний о полицейской системе России, сущности и специфике осуществления полицейской деятельности, о перспективах совершенствования нормативной основы и практики деятельности полиции, о проблемах формирования партнерских отношений полиции и гражданского общества в Российской Федерации.

Литература

1. Нижник Н.С. Молодые исследователи — юридической науке: об участии слушателей, курсантов и студентов в международной научно-теоретической конференции «Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции)» / Н.С. Нижник, А.П. Стоцкий, Е.А. Федоринова, Н.И. Карчевская // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2016. № 2 (70). С. 214–218.

2. Нижник Н.С. Научный форум, посвященный 300-летию российской полиции (о Международной научно-теоретической конференции «Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции)») (г. Санкт-Петербург, 28–29 апреля 2016 г.) / Н.С. Нижник, С.С. Щепкин, А.В. Демидов, О.В. Семенова // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2016. № 2 (70). С. 218–226.
3. Нижник Н.С. Научный форум молодых исследователей, посвященный 300-летию полиции России (часть II) (о Международной научно-теоретической конференции «Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции)») / Н.С. Нижник, А.П. Стоцкий, Е.А. Федоринова, Н.И. Карчевская // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2016. № 3 (71). С. 210–214.
4. Нижник Н.С. Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции) (часть II) (о Международной научно-теоретической конференции, состоявшейся в Санкт-Петербургском университете МВД России) / Н.С. Нижник, С.С. Щепкин, А.В. Демидов, О.В. Семенова // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2016. № 3 (71). С. 214–222.
5. Нижник Н.С. Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции) / Н.С. Нижник, Л.А. Нудненко // История государства и права. 2016. № 13. С. 3–9.
6. Нижник Н.С. Государство и право: современное состояние, перспективы развития / Н.С. Нижник, Л.А. Нудненко // Государство и право. 2017. № 1. С. 111–117.
7. Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции) // Материалы XIV Международной научно-теоретической конференции (г. Санкт-Петербург, 27–28 апреля 2017 г.) : сб. науч. ст. / под ред. Н.С. Нижник : в 2 т. СПб. : Изд-во Санкт-Петербургского университета МВД России, 2017. Т. I. 356 с.
8. Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции) // Материалы XIV Международной научно-теоретической конференции (г. Санкт-Петербург, 27–28 апреля 2017 г.) : сб. науч. ст. / под ред. Н.С. Нижник : в 2 т. СПб. : Изд-во Санкт-Петербургского университета МВД России, 2017. Т. II. 362 с.
9. Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции) // Материалы Международной научно-теоретической конференции молодых исследователей (г. Санкт-Петербург, 28 апреля 2017 г.) : сб. науч. ст. / под ред. Н.С. Нижник : в 2 т. СПб.: Изд-во Санкт-Петербургского университета МВД России, 2017. Т. I. 262 с.
10. Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции) // Материалы международной научно-теоретической конференции молодых исследователей (г. Санкт-Петербург, 28 апреля 2017 г.) : сб. науч. ст. / под ред. Н.С. Нижник : в 2 т. СПб. : Изд-во Санкт-Петербургского университета МВД России, 2017. Т. II. 291 с.
11. Нижник Н.С. Полицейская система России: генезис, эволюция, современное состояние и перспективы развития / Н.С. Нижник, В.С. Бялт, А.В. Демидов, О.В. Семенова // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2017. № 2 (74). С. 226–237.
12. Нижник Н.С. Полиция есть душа гражданства и всех добрых порядков / Н.С. Нижник, А.П. Стоцкий, Е.А. Федоринова // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2017. № 2 (74). С. 237–240.

СТАТУС ВСЕРОССИЙСКОГО УЧРЕДИТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ В ПРЕДСТАВЛЕНИЯХ РОССИЙСКОЙ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В 1917 Г.

*Васильев Святослав Станиславович,
студент 2 курса бакалавриата факультета права
Национального исследовательского университета
«Высшая школа экономики»
ssvasilev@edu.hse.ru*

В статье рассматриваются prerogatives Всероссийского учредительного собрания, а также представление о нем газеты «Русские Ведомости», являвшейся в 1917 г. видным институтом российской общественности. Значительное внимание уделено компетенции и полноте власти Учредительного собрания, а также возможности Учредительного собрания разрешать ключевые государственно-правовые вопросы.

Ключевые слова: *Всероссийское учредительное собрание, статус, компетенция, учредительный орган, учредительные вопросы.*

Status of All-Russian Constituent Assembly in Perception of Russian Public in 1917

*Vasilyev Svyatoslav S.,
2nd year Undergraduate Student of the Law Faculty
of the National Research University "Higher School of Economics"*

The author discusses the prerogatives of the All-Russian Constituent Assembly, as well as the presentation of the newspaper "Russian Vedomosti", which was a prominent institution of the Russian public in 1917. Considerable attention is paid to the competence and completeness of the power of the Constituent Assembly, as well as the possibility of the Constituent Assembly to resolve key state and legal issues.

Key words: *All Russian Constituent Assembly, status, competence, constituent body, constituent matters.*

Учредительное собрание — не знающий аналогов орган не только в истории России, но и в некотором смысле в мировой истории. Идея Учредительного собрания имела более чем столетнее прошлое в российском общественном сознании. Саму историю этого органа трудно отделить от истории гражданского общества в России. Придя из Западной Европы, эта идея видоизменялась и подстраивалась под российскую действительность на протяжении XIX в., в которой не было почвы для реализации формулы «народ — источник власти». Однако в среде интеллигенции и аристократии такие идеи нашли благоприятную почву. Н.М. Муравьев в «Конституции» предполагал установление основных законов всенародным державным собором, то есть учредительным собранием. Идея учредительной власти народа использовалась даже представителями теории «официальной народности», согласно которой народ добровольно избрал для себя монархическую форму правления.¹

В 1917 г. идея Учредительного собрания как одного из целого ряда учредительных собраний, проводившихся в Европе на протяжении XVIII–XIX вв., перешла из умов общественности в бюрократические

ведомства. За претворение данной идеи в жизнь взялось правительство. Однако и гражданское общество из процесса исключено не было, так как именно с ним, с уровнем его развития связывались успех или неудача Учредительного собрания. Чем более проходило времени, тем больше вопросов откладывалось до созыва Учредительного собрания как органа исключительного, не похожего на другие, и тем более возрастали требования к обществу, которому теперь уже было недостаточно просто выбрать правильную с точки зрения той или иной политической силы власть, но предстояло самому через Учредительное собрание решить все накопившиеся проблемы.

Необходимость созыва Учредительного собрания была озвучена министром иностранных дел П.Н. Милюковым еще 3 марта 1917 г. 4 марта «Русские Ведомости» сообщили об этом, а также и о единодушном решении правительства, что окончательное определение формы правления в России принадлежит лишь Учредительному собранию, избранному всеобщим, прямым, равным и тайным голосованием².

Учредительное собрание было предметом обсуждения не только правительства. Оно также занимало умы представителей гражданского общества. Так, 3 марта 1917 г. в Москве прошло заседание комитета

¹ Протасов А.Г. Всероссийское учредительное собрание: история рождения и гибели. М.: РОССПЭН, 1997, С. 11–12.

² Единение и самообладание // Русские Ведомости. 1917. 4 марта.

общественных организаций, на котором представители совета рабочих депутатов высказались против монархии и за демократическую республику, оговорившись, что именно Учредительное собрание выработает все законы и порядок управления страной³. На том же заседании крупный московский предприниматель П.П. Рябушинский высказал мнение, что Учредительное собрание будет обладать всей полнотой власти, а до его созыва необходимо сохранять спокойствие⁴.

Таким образом, в начале марта 1917 г. авторитетный печатный орган московской общественности «Русские Ведомости» видел в Учредительном собрании орган сугубо учредительный, хотя и непрерывно указывал на его исключительную важность. Также «Русские Ведомости» выражали мнение, что всякие возможные попытки предопределить решения и постановления Учредительного собрания станут выражением нежелания считаться с волей народа⁵.

Уже к середине марта 1917 г. Всероссийский крестьянский союз в своем воззвании, опубликованном в газете «Русские Ведомости», призвал крестьян начать подготовку к выборам в Учредительное собрание путем создания местных союзов, партий и комитетов, которые должны будут наладить повседневную жизнь в деревне. Он же выделил и новый вопрос, который, хотя и не был учредительным, но мог быть решен только лишь Учредительным собранием. Этим вопросом стал вопрос земельный⁶.

Партия народной свободы предполагала, что Учредительное собрание само установит свою компетенцию, а также в момент созыва будет обладать всей полнотой законодательной и исполнительной власти. Партия трактовала статус Учредительного собрания расширительно, полагая, что оно не только примет новую конституцию, но и создаст новый парламент, которому передаст всю законодательную власть⁷.

Подводя итог общественному осмыслению идеи Учредительного собрания, внезапно ворвавшейся в политическую жизнь России, А. Максимов дал краткое и в то же время полное видение сущности Учредительного собрания. Он писал о нем как об органе власти, обладающем не ограниченной полнотой и должностующим решить вопрос о формах государственной жизни страны и открыть всем классам населения одинаково широкие пути для отстаивания своих интересов⁸.

Однако уже к концу мая 1917 г., в связи со стремительно ухудшающейся обстановкой в стране,

статус Учредительного Собрания стал существенно изменяться и выходить за рамки органа чисто учредительного. К концу мая «Русские Ведомости» возлагали на Учредительное собрание задачи вернуть Россию к нормальной государственной жизни, создать прочную власть и восстановить порядок. Задачи Всероссийского учредительного собрания виделись уже значительно более широкими, чем у учредительных собраний, возникавших в других странах. Предполагалось, что оно будет решать не только собственно «учредительные» вопросы — о форме правления, но также основополагающие для России аграрный и национальный вопросы, вопрос о продолжении войны и заключении мира, о демобилизации армии и промышленности, о восстановлении нормального железнодорожного транспорта, вопросы продовольствия и финансов и т. д. «Все, что оставалось неудовлетворенным при старых формах жизни... — все подаст голос на Учредительном Собрании и все будет требовать настоятельного ответа»⁹, — указывалось в газете. Возможно, с этим изменением в статусе связан также тот факт, что само Учредительное собрание стало писаться с заглавных букв как имя собственное, а не как нарицательное обозначение одного из ряда учредительных собраний, как это было до этого.

Таким образом, с течением времени статус Учредительного собрания все расширялся, все больше насущных вопросов не могли найти удовлетворения и оставались на рассмотрение Учредительное собрание. Также общественным и государственным деятелям России становилось все более очевидным, что для успешного проведения Учредительного Собрания необходимо не только осуществлять работу по подготовке юридических актов, призванных определить правовой статус данного органа, но и всесторонне развивать гражданское общество и его институты.

27 июля 1917 г. в статье, написанной по случаю опубликования первой части Положения о выборах в Учредительное собрание, понимание газетой статуса Учредительного собрания раскрывается наиболее полно. Журналисты указывали, что Учредительное собрание не будет органом «учредительным» в узком смысле, т. е. созываемым для решения вопроса о формах государственной жизни страны и для выработки или пересмотра основных законов. Учредительное собрание будет решать земельный и национальный вопросы, вопросы о войне и о восстановлении правильного обихода хозяйственной жизни в стране, и другие вопросы, которые еще только будут поставлены самой жизнью. Такие обширные и сложные задачи, по мнению газеты, не стояли ни перед каким иным представительным собранием в истории.

Предугадав победу социалистов-революционеров на выборах в Учредительное собрание, газета «Русские ведомости» также выразила мнение, что Учредительное собрание не будет способно решить

³ В комитете общественных организаций // Русские Ведомости. 1917. 4 марта.

⁴ Вопрос о регентстве // Русские Ведомости. 1917. 4 марта.

⁵ Новое правительство и учредительное собрание // Русские Ведомости. 1917. 5 марта.

⁶ Ко всему крестьянству // Русские Ведомости. 1917. 12 марта.

⁷ Компетенция собрания // Русские Ведомости. 1917. 28 марта.

⁸ Ничему не научились и ничего не забыли // Русские Ведомости. 1917. 19 марта.

⁹ Подготовка Учредительного Собрания // Русские Ведомости. 1917. 27 мая.

все задачи, на него возложенные, так как основная часть вопросов, которые оно будет решать, находится вне поля зрения общественности. Ответы на них на выборах даны не будут, ни одна партия не в состоянии их решить и не имеет сколько-нибудь обстоятельной программы по ним. Такое положение дел, по мнению «Русских Ведомостей», было чревато тем,

что Учредительное собрание не сможет отражать волю народа по большинству поставленных перед ним вопросов потому, что по этим вопросам у народа никакого собственного мнения не существует¹⁰.

¹⁰ Подготовка Учредительного Собрания // Русские Ведомости. 1917. 27 июля.

Литература

1. Единение и самообладание // Русские Ведомости. 1917. 4 марта.
2. В комитете общественных организаций // Русские Ведомости. 1917. 4 марта.
3. Вопрос о регентстве // Русские Ведомости. 1917. 4 марта.
4. Новое правительство и учредительное собрание // Русские Ведомости. 1917. 5 марта.
5. Ко всему крестьянству // Русские Ведомости. 1917. 12 марта.
6. Ничему не научились и ничего не забыли // Русские Ведомости. 1917. 19 марта.
7. Компетенция собрания // Русские Ведомости. 1917. 28 марта.
8. Подготовка Учредительного Собрания // Русские Ведомости. 1917. 27 мая.
9. Подготовка Учредительного Собрания // Русские Ведомости. 1917. 27 июля.
10. Протасов А.Г. Всероссийское учредительное собрание: история рождения и гибели / А.Г. Протасов. М. : РОССПЭН, 1997. 368 с.

Уважаемые авторы!

1. Материалы предоставляются 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 постраничные, обозначенные арабскими цифрами, оформленные в соответствии с действующим ГОСТом). Объем материала не должен превышать 20 000 знаков. Опубликованные ранее или предложенные в несколько журналов материалы к рассмотрению не принимаются.

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

3. Предоставляя статью для публикации, автор тем самым выражает согласие на ее сокращение и редактирование, размещение в тех справочно-правовых системах, в базах данных, на электронных ресурсах (в том числе в сети Интернет), с которыми у редакции есть соответствующее соглашение. При направлении в редакцию статьи обязательно прилагается заполненное заявление, которое можно скачать на сайте ИГ «Юрист». Плата с авторов, в том числе аспирантов, за публикацию статей не взимается, авторский гонорар не выплачивается.

4. Статья должна содержать:

- a) фамилию, имя и отчество полностью, должность, место работы (без сокращений), ученую степень, ученое звание на русском и английском языках;
- b) название статьи с переводом на английский язык;
- c) аннотацию на русском и английском языках (4–5 строк);
- d) ключевые слова из текста статьи (4–6 слов или словосочетаний);
- e) служебный адрес либо адрес электронной почты (эта информация будет опубликована в журнале);
- f) контактный телефон (для редакции);
- g) точный почтовый адрес с индексом (для направления авторских экземпляров). Автору предоставляется один бесплатный экземпляр журнала с опубликованной статьей.

Кроме того, в конце статьи автор помещает пристатейный библиографический список (этот список составляется в алфавитном порядке из названий научных источников, приведенных в ссылках по тексту статьи). Обращаем ваше внимание на то, что список нормативных актов располагается по юридической силе и помещается в отдельном списке. Данные, предоставляемые в редакцию в соответствии с настоящим пунктом, будут размещены в РИНЦ.

Настоятельно рекомендуем авторам ознакомиться с опубликованными статьями по аналогичной тематике и привести не менее двух ссылок на журналы, входящие в состав объединенной редакции ИГ «Юрист».

5. Предоставляемые материалы должны быть актуальными, обладать новизной, содержать задачу и описывать результаты исследования, соответствовать действующему законодательству и иметь вывод.

6. Просим авторов тщательно проверять перед отправкой в журнал общую орфографию материалов, а также правильность написания соответствующих юридических терминов, соблюдение правил научного цитирования и наличие необходимой информации.

7. При направлении статьи в редакцию для аспирантов и соискателей необходимо приложить рецензию научного руководителя или рекомендацию кафедры, заверенную печатью учреждения.

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

***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