

## **Научный журнал**

---

---

### **Редакционная коллегия:**

И.Ф. Никитина (главный редактор),  
Б.Б. Каминский, Н.В. Голохвастова  
(отв. редактор), А.С. Дьяконов,  
А.Л. Жуйков, И.К. Советов,  
Н.В. Тиунова.

---

**Компьютерная верстка:** Л.Н. Голубцова.

Выход в свет 19.05.2015 г.  
Формат 60x84/8.  
Бумага офсетная.  
Печать цифровая.  
Цена свободная.

Гарнитура Times.  
Усл. печ. л. 6,5.  
Тираж 60 экз.  
Заказ № 08.

---

Учредитель:  
АНО ВПО «Прикамский социальный институт»  
Адрес учредителя:  
614036, г. Пермь, ул. Одоевского, д.18а  
Тел.: (342) 244-45-45  
E-mail: psi.2001@mail.ru  
Адрес редакции: 614039, г. Пермь,  
Комсомольский пр., д. 57  
Тел.: (342) 244-24-97.

Отпечатано с готового оригинал-макета  
в типографии издательства  
Пермского национального исследовательского  
политехнического университета.  
Адрес: 614990, г. Пермь,  
Комсомольский пр., 29, к. 113.  
Тел. (342) 219-80-33.

---

## **Правоведение**

В научном журнале публикуются материалы, связанные с анализом правовых отношений, обобщением и распространением передового опыта правоприменительной практики и результатов исследований ученых-юристов.

Статьи содержат рекомендации по совершенствованию действующего законодательства и системы правоохранительных органов и органов власти в России. Издание предназначено для широкого круга специалистов в области юриспруденции, государственного и муниципального управления.

## СОДЕРЖАНИЕ

---

<b>Брылева Е.А.</b> ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ ЮВЕНАЛЬНОГО ПРАВА .....	3
<b>Дьяконов А.С.</b> СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ РЕГУЛИРОВАНИЯ МЕХАНИЗМА ЗАЩИТЫ УЧАСТНИКОВ УГОЛОВНОГО ПРОЦЕССА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН .....	8
<b>Каминский Б.Б., Никитина И.Ф.</b> КОНСОЛИДАЦИЯ РОССИЙСКОГО ОБЩЕСТВА КАК УСЛОВИЕ ПРЕОДОЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО КРИЗИСА .....	16
<b>Советов И.К.</b> НОВАЯ ТРАДИЦИЯ РЕАЛИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ .....	23
<b>Степанов А.В.</b> ОБЩЕСТВЕННАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ.....	29
<b>Филимонов И.В.</b> ЗАЩИТА СУБЪЕКТОВ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РФ.....	38
<b>Цуканов В.Н.</b> ПСИХОЛОГИЧЕСКАЯ ПОДГОТОВКА СОТРУДНИКОВ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В УСЛОВИЯХ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ТЕРРОРИЗМУ .....	41
<b>Орлова Э.А.</b> КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ СТАТУСА ВЫСШЕГО ДОЛЖНОСТНОГО ЛИЦА СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ .....	45
<b>Володченко Ю.Н.</b> ПРИНЦИП РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ КАК ОСНОВА ИНСТРУМЕНТАЛЬНОЙ СОСТАВЛЯЮЩЕЙ КОНСТИТУЦИИ РОССИИ: КОЛЛИЗИИ И РЕАЛИИ НАЦИОНАЛЬНОЙ И ЗАРУБЕЖНОЙ ПРАКТИКИ.....	51

**Е.А. БРЫЛЕВА,**  
КАНДИДАТ ЮРИДИЧЕСКИХ НАУК,  
СТАРШИЙ ПРЕПОДАВАТЕЛЬ  
КАФЕДРЫ ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВЫХ ДИСЦИПЛИН  
ФКОУ ВПО «ПЕРМСКИЙ ИНСТИТУТ ФСИН РОССИИ»

## ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ ЮВЕНАЛЬНОГО ПРАВА

Право принадлежит к числу не только наиболее важных, но и наиболее сложных общественных явлений. Современное право, по мере развития общественных отношений, в независимости от того будь то публичное, либо частное право имеет тенденцию к своему развитию, не меняя при этом основополагающих признаков.

Так, отечественная юриспруденция в настоящее время выделяет ряд новых отраслей права, таких как медицинское право, спортивное право, рекламное право и т.д.

Нами поддерживается точка зрения В.И. Абрамова, А.В. Заряева, В.Д. Малкова, А.М. Рабецки др. о существовании ювенального права, субъектом правоотношений которой являются несовершеннолетние<sup>1</sup>.

Действительно, несовершеннолетние наряду с престарелыми, инвалидами, беременными женщинами, душевнобольными, относятся к числу лиц, которые значительно чаще подвергаются негативному воздействию со стороны общества, а потому нуждаются в особой защите своих прав и законных интересов.

В связи с чем законодателем установлены правовые нормы, которые специально предназначены для регулирования специфических общественных отношений, возникающих в сфере защиты и реализации прав, свобод и законных интересов несовершеннолетних от неправомерных действий субъектов права.

Все нормативные документы, регламентирующие права несовершеннолетних, можно классифицировать на международные акты, федеральные нормативные правовые акты (законы и подзаконные акты), действующие на всей территории Российской Федерации, региональное законодательство.

Международные стандарты определяют обязательный для государств или рекомендованный государством нормативный минимум правового статуса личности, включая юридическую защиту, и соответствующих правомочий и обязанностей государственных органов и

---

<sup>1</sup> Например, Ювенальное право: Учебник для вузов/ под ред. А.В. Заряева, В.Д. Малкова. М.: Юстицинформ, 2005; Комарницкий А.В. Основы ювенального права: учебник. Спб.: ИВЭСП, 2011; Рабец А.М. Ювенальное право Российской Федерации: учебник для магистров/А.М. Рабец. 2 – е изд. перераб. и доп. М., издательство Юрайт, 2013.

должностных лиц. С такими стандартами согласуются внутригосударственные юридические предписания и механизмы их реализации. Отступления от обязательных стандартов возможны исключительно в сторону их демократизации с ориентацией на достижение оптимального правопорядка<sup>1</sup> и, соответственно, его части ювенального правопорядка.

К международным нормативно-правовым документам, устанавливающим международные стандарты, относятся *Декларация прав ребенка 1924 г. (Женевская)*, *Декларация прав ребенка 1959 г.*, *Конвенция о правах ребенка*, утвержденная в 1989 г. Генеральной Ассамблеей ООН.

В настоящее время главным документом, в котором изложены основные права детей, считается Конвенция о правах ребенка (далее – Конвенция). Одно из важных требований Конвенции – приоритет и наилучшее обеспечение интересов ребенка всеми государственными, административными, судебными и законодательными органами и частными учреждениями.

Международное право установило стандарты осуществления уголовного правосудия в отношении несовершеннолетних, которые имплементированы в отечественную правовую систему и используются в уголовно-процессуальном праве для регулирования данной сферы правоотношений.

Отправление правосудия по делам несовершеннолетних регулируется рядом международных документов, в числе которых следующие:

- Минимальные стандартные правила Организации Объединенных Наций, касающиеся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних (Пекинские правила);
- Руководящие принципы Организации Объединенных Наций, касающиеся защиты несовершеннолетних, лишенных свободы;
- Минимальные стандартные правила Организации Объединенных Наций в отношении мер, не связанных с тюремным заключением (Токийские правила).

Данные документы могут рассматриваться как авторитетные руководства, но их положения не создают юридических обязательств для государств, за исключением случаев, когда они повторяют обязательства, являющиеся частью международного обычного права.

В Российской Федерации в соответствии с вышеназванными международными документами заложены основы национального законодательства в интересах детей. Концептуальные основы и конкретные меры, направленные на решение проблем по обеспечению прав и законных интересов несовершеннолетних, нашли отражение в ряде нормативных документов. Так, основные права и свободы человека и гражданина, а также детей в Российской Федерации закреплены в Конституции РФ; Семейном кодексе РФ, основные гарантии прав и законных интересов ребенка, предусмотренных Конституцией, определяет Федеральный Закон от

---

<sup>1</sup> Международные стандарты деятельности правоохранительных органов и уголовно-исполнительной системы / сост. Г.В. Игнатенко, С.В. Кодан. Екатеринбург, 1999. С. 3.

24 июля 1998 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации»; основы правового регулирования отношений, возникающих в связи с деятельностью по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, устанавливает Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» и др.

Общие принципы, содержание и меры государственной защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, определены федеральным законом от 21 декабря 1996 г. № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной защите детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»<sup>1</sup>. Данный закон регулирует отношения, возникающие в связи с предоставлением и обеспечением органами государственной власти дополнительных гарантий по социальной защите прав указанной категории детей, а также лиц из их числа в возрасте до 23 лет.

Эти нормативно-правовые акты подчеркивают важность дальнейшего совершенствования законодательного регулирования правового статуса несовершеннолетних и укрепления правовой защиты детства в Российской Федерации.

В.В. Кулапов на основании сложившегося в юридической литературе подразделения системы законодательства на нормативные предписания, институты, подотрасли, отрасли и законодательные массивы (комплексы)<sup>2</sup> относит ювенальное право к наиболее абстрактному элементу системы законодательства – законодательному массиву (комплексу)<sup>3</sup>.

В одних случаях ювенальные нормы рассредоточены по различным отраслевым документам, в других – представлены в кодификационных документах и объединены, в основном, в специальных разделах или главах (например: нормы гл. 14 «Особенности уголовной ответственности и наказания несовершеннолетних» УК РФ; гл. 42 «Особенности регулирования труда работников до восемнадцати лет» ТК РФ; гл. 50 «Производство по уголовным делам в отношении несовершеннолетних» УПК РФ).

Юридические особенности ювенального права выражаются в некоторых особых принципах, общих положениях, отдельных специфических приемах регулирования, свидетельствующих о существовании специального «льготного правового режима» несовершеннолетних.

---

<sup>1</sup> О дополнительных гарантиях по социальной защите детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей: федер. закон от 21 дек. 1996 г. № 159-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 1996. № 52.

<sup>2</sup> Система права, система и систематизация законодательства в правовой системе России: учеб. пособие / В.М. Баранов, С.В. Поленина. Н.Новгород, 2002. С. 51.

<sup>3</sup> Кулапов В.В. Защита субъективных прав и законных интересов детей в Российской Федерации: (вопросы теории): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2004. С. 17.

Специфика реализации прав указанной категории лиц заключается в особенностях их личности, а также в том, что выбор средств и путей реализации чаще всего будет осуществляться их родителями (законными представителями).

Более того, в отечественной теории в настоящее время выделяется такое понятие, как ювенальные правоотношения, т.е. «система общественных отношений, в рамках которых несовершеннолетний наделяется специфическими субъективными правами и несет особые юридические обязанности, посредством которых он связан с другими субъектами этих отношений»<sup>1</sup>.

Авторитетный российский теоретик С.С. Алексеев отмечает, что «в правовой системе наряду с основными подразделениями, которые обособляются по юридическим режимам, выраженным в особых методах и механизмах регулирования, имеются образования комплексного характера. Эти образования являются комплексными в том смысле, что нормы в них входящие, не связаны единым методом и механизмом регулирования, почти все они имеют «прописку в основных отраслях»<sup>2</sup>. Данное положение касается новых, еще только формирующихся отраслей права, в частности: торгового, космического, информационного (компьютерного), морского, воздушного, горного и др. Все перечисленные относятся к так называемым «комплексным» отраслям российского права; они охватывают несколько сфер жизнедеятельности общества, не имея, как правило, единого метода правового регулирования. К этой же группе в полной мере можно отнести и ювенальное право, нормы которого содержатся в различных отраслях права: в конституционном, уголовном, уголовно-процессуальном, гражданском, семейном, трудовом и др. В.М. Сырых пишет, что «одним из специфических признаков отрасли права, является способность отрасли образовывать комплексные институты в системе других отраслей права»<sup>3</sup>.

Обоснованность данной точки зрения подтверждается и зарубежным законодательством так, например, в системе права Германии выделяется отдельно ювенальное уголовное право (Jugendgerichtsgesetz).

Таким образом, полагаем, необходимым выделить новую комплексную отрасль права – ювенальное право.

#### Библиографический список

1. О дополнительных гарантиях по социальной защите детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей: федер. закон от 21 дек. 1996 г. № 159-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 1996. № 52.
2. Алексеев С.С. Общая теория права: в 2 т. М., 1981. Т. 1.

<sup>1</sup> Ювенальное право ... / под общ. ред. А.В. Заряева, В.Д. Малкова ... С. 15.

<sup>2</sup> Алексеев С.С. Общая теория права: в 2 т. М., 1981. Т. 1. С. 254.

<sup>3</sup> Сырых В.М. Комплексные институты как компоненты системы российского права// Журнал российского права. № 10. октябрь 2002. С.5

3. Кулапов В.В. Защита субъективных прав и законных интересов детей в Российской Федерации: (вопросы теории): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2004.
4. Комарницкий А.В. Основы ювенального права: учебник. СПб.: ИВЭСП, 2011.
5. Международные стандарты деятельности правоохранительных органов и уголовно-исполнительной системы / сост. Г.В. Игнатенко, С.В. Кодан. Екатеринбург, 1999.
6. Рабец А.М. Ювенальное право Российской Федерации: учебник для магистров/А.М. Рабец. 2 – е изд. перераб. и доп. М., издательство Юрайт, 2013.
7. Система права, система и систематизация законодательства в правовой системе России: учеб. пособие / В.М. Баранов, С.В. Поленина. Н.Новгород, 2002.
8. Сырых В.М. Комплексные институты как компоненты системы российского права// Журнал российского права. № 10. октябрь 2002. С.5 – 15.
9. Ювенальное право: Учебник для вузов/ под ред. А.В. Заряева, В.Д.Малкова. М.: Юстицинформ, 2005.

**А.С. Дьяконов,**

КАНДИДАТ ЮРИДИЧЕСКИХ НАУК, ДОЦЕНТ

КАФЕДРЫ ГРАЖДАНСКОГО ПРАВА И ГРАЖДАНСКОГО ПРОЦЕССА

АНО ВПО «ПРИКАМСКИЙ СОЦИАЛЬНЫЙ ИНСТИТУТ»

## **СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ РЕГУЛИРОВАНИЯ МЕХАНИЗМА ЗАЩИТЫ УЧАСТНИКОВ УГОЛОВНОГО ПРОЦЕССА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН**

Среди развитых зарубежных стран США имеют богатый и уникальный опыт по защите участников уголовного процесса. Начиная с 1971 г. в США действует специальная Федеральная программа защиты свидетелей, выступающих в судах с показаниями против опасных преступников. Эта программа предоставляет правоохранительным органам широкие полномочия по созданию свидетелю особых условий для обеспечения его безопасности. Программа защиты осуществляется в том случае, если имеются следующие обстоятельства:

- свидетель предоставляет всю имеющуюся информацию для осуществления правосудия;
- свидетель и члены его семьи, участвующие в уголовном процессе, рискуют жизнью;
- возможна полная или частичная компенсация властями штата или местными органами средств на организацию мер защиты.

Меры безопасности могут быть реализованы как на федеральном уровне, так и на уровне штата, а также местного органа власти. В последнем случае порядок и объем защиты свидетеля устанавливаются Министерством юстиции.

Для принятия решения об организации защитных мероприятий прокуратура направляет конфиденциальный запрос на имя помощника прокурора штата или округа с целью получения разрешения о применении мер защиты, в котором подробным образом обосновывается необходимость в применении мер защиты и дается характеристика свидетеля. При получении разрешения применение мер защиты осуществляет федеральная Служба судебного исполнения США (служба маршалов).

Однако указанная программа действовала только в отношении свидетелей по делам об организованной преступности, а по делам об обще уголовной преступности свидетели и иные участники уголовного процесса были не защищены. Лишь в 1982г. был принят «Закон о защите жертв и свидетелей преступлений», основной целью которого было предоставление гражданам относительно безопасных и более привлекательных форм участия в уголовном процессе, повышение их защищенности и значимости в уголовном судопроизводстве. Кроме



того, указанный выше Закон повысил уголовную ответственность за оказание тайного воздействия на жертв и свидетелей преступлений, усовершенствовал механизм возмещения причиненного ущерба лицам, пострадавшим от преступлений. Так, в соответствии с параграфом 1512 Закона, за запугивание или покушение на запугивание предусматривался штраф в размере 250000 долларов США, или тюремное заключение на срок до 10 лет или применялись обе санкции одновременно.

В 1984г. вышеуказанный Закон был доработан, и генеральный прокурор штата получил более широкие права по защите свидетеля. Среди мер предусматривалась возможность изменения места жительства, предоставление нового жилья, обеспечение подзащитных новыми документами, денежными средствами, необходимыми для удовлетворения основных жизненных нужд, трудоустройство и т.п. Для того чтобы предоставить такие условия, прокурор обязан определить пригодность свидетельствующего лица для включения в Программу защиты и дать свое заключение. В обязательном порядке со свидетелем подписывается меморандум, в котором на свидетеля возлагается ряд обязательных требований. Среди них: давать правдивые показания, не совершать противоправных деяний, выполнять все решения суда и обязательства, оказывать содействие всем разумным требованиям должностных лиц, обеспечивающих его защиту, регулярно информировать о своей деятельности и местонахождении.

Законодательство США выдвигает еще одно условие, выполнение которого позволяет Министру юстиции взять свидетеля под защиту государства. Таким условием для свидетеля, претендующего на включение в Программу, является дача показаний большому жюри. Учитывая то обстоятельство, что организация охраны и переселение свидетеля и членов его семьи являются дорогостоящим мероприятием, прокурор, подавший заявку на включение лица в Программу, должен самым доскональным образом проверить все обстоятельства и доказать, что показания свидетеля заслуживают доверия, являются важными и будут, безусловно, даны.

В Канаде тоже достаточно эффективно действует на общенациональном уровне Программа по защите свидетелей (Закон Канады С-13 от 20 июня 1996г.), которая осуществляется Управлением борьбы с наркотиками Канадской Королевской конной полиции. Свидетель не может быть включен в Программу, если: нет рекомендации правоохранительных органов; Комиссаром не получены сведения о личной жизни подзащитного в полном объеме; не заключен договор между Комиссаром и свидетелем об обязательствах.

Ответственность за перемену места жительства несет офицер канадской полиции. Полиция осуществляет постоянную защиту свидетеля во время переезда с места на место. При

этом контакт защищаемого лица с членами семьи строго ограничен. Свидетель, принятый в Программу, охраняется вплоть до конца своей жизни. Соглашение о защите может быть расторгнуто лишь при следующих условиях:

- свидетель сам требует выхода из Программы;
- по требованию Комиссара, если свидетель вовлечен в противоправную деятельность;
- по требованию Комиссара, если подзащитный не выполняет требования инструкции.

Подобные программы приняты и действуют во многих европейских странах.

В нашей стране в соответствии с принятым Федеральным законом «О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства» должна быть принята Государственная программа, финансирование которой должно осуществляться за счет средств федерального бюджета и иных источников финансирования, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

В США, например, во всех штатах, приняты правовые акты по выдаче компенсации жертвам преступлений, их родственникам, а также тем, кто пытался предотвратить, пресечь преступление. Выплата не требует никакого подкрепления просьбы решением суда, а также не зависит от ареста и заключения под стражу преступника. Подавляющее большинство компенсаций жертвам преступлений финансируется из общих налоговых фондов. Сумма компенсаций на медицинскую помощь, расходы на похороны, на помощь членам семьи умершего кормильца составляет 10 – 15 тысяч долларов США, в некоторых штатах она достигает 50 тысяч долларов США.

Однако, несмотря на позитивные результаты в сфере безопасности участников уголовного процесса, в США существует проблема финансирования мер защиты, которые обходятся очень дорого. В год на обеспечение безопасности участников уголовного процесса США тратят более 25 млн. долларов, но и этого недостаточно для организации защиты всевозрастающего числа лиц, нуждающихся в защите государства (по некоторым данным в год под действие Программы подпадают до 20000 свидетелей и членов их семей), поэтому количество участников Программы жестко регламентируется.

В Канаде число участников Программы защиты свидетелей значительно меньше (150 – 200 человек), хотя суммы затрат колеблются от 3 до 5 млн. канадских долларов. Причем приведенные суммы не отражают затраты на средства защиты и не учитывают оплату труда полицейских, затраты на следствие и судебные издержки.

В ФРГ под действие Программы защиты ежегодно подпадают до 1000 граждан, оказывающих содействие уголовному судопроизводству. С 1997г. в Германии действует организация «Белое кольцо», организованное 17 общественными и религиозными деятелями, в состав

которой входят более 20000 членов, оказывающих помощь государству по защите жертв и свидетелей преступлений. Этой организацией ежегодно выделяется 2,5 млн. марок на финансирование Программы.

Немалые денежные средства на защиту свидетелей тратятся правительствами Австрии, Франции, Италии, Великобритании.

В нашей стране, к сожалению, нет ярких примеров успешной защиты свидетелей с применением всего комплекса сил и средств, продекларированных в Законе, как нет и данных об израсходованных денежных средствах на защиту свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства. Нам необходимо глубоко изучить успешный опыт зарубежных стран в сфере защиты жертв и свидетелей преступлений, спроецировать его на российскую действительность и решить главную задачу финансирования затратного механизма Государственной программы.

Кроме того, в соответствии с Федеральным законом от 20 августа 2004г. N 119-ФЗ «О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства» осуществление мер безопасности возлагается на органы внутренних дел Российской Федерации, органы Федеральной службы безопасности, таможенные органы и на органы по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ по уголовным делам, находящимся в их производстве или отнесенным к их ведению. Осуществление мер безопасности возложено также на командование воинских частей, в которых проходит службу лицо, подлежащее защите, на учреждения и органы уголовно-исполнительной системы Минюста Российской Федерации.

Приведенные выше сведения ярко демонстрируют нам отсутствие единого подхода, единой стратегии и тактики осуществления защитных мероприятий. Если в США реализацией мер защиты занимается одно специализированное ведомство – Служба судебного исполнения США, то в нашей стране эти функции возложены на шесть самостоятельных ведомств, у которых своя, ведомственная, стратегия и узковедомственный подход к решению задач по защите лиц, указанных в Законе. А ведь для проведения тех или иных мер безопасности (все-го их в Законе девять) необходим опыт, психологические знания для работы с жертвами, свидетелями преступлений и членами их семей. Люди, попавшие в трудную жизненную ситуацию, угрожающую их здоровью и жизни, получают психологические травмы, находятся в состоянии эмоционального стресса, нуждаются в чуткости, сочувствии, уважении со стороны квалифицированного и специально подготовленного специалиста.

Все вышесказанное подталкивает нас к выводу о том, что для успешного решения поставленных задач по защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного процесса

необходим единый специализированный правоохранительный орган, отвечающий за обеспечение мер защиты, подготовку профессиональных кадров, способных на высоком профессиональном уровне выполнять поставленные перед ними задачи. Необходима четкая регламентация при вынесении решения о проведении защитных мероприятий в отношении жертв и свидетелей преступлений, особенно организованного и террористического характера, требующих финансирования на их осуществление. В условиях недостаточного финансирования должна быть строгая регламентация числа участников Государственной программы обеспечения безопасности потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного процесса.

Представляется целесообразным рассмотреть вопрос об активизации работы по присоединению России к международным договорам, направленным на защиту прав потерпевших по делам, носящим международный характер.

В последние годы в России увеличивается число случаев, когда жертвы преступлений отказываются от сотрудничества с правоохранительными органами и, особенно от участия в судебных заседаниях. Наряду с растущим в общественном сознании недоверием к правоохранительным органам, доминирующей причиной является боязнь потерпевших актов мести со стороны самих преступников, их родственников или соучастников. Актуальность корректировки отечественного законодательства в сфере защиты участников уголовного процесса и прав потерпевших обусловлена социальной и политической значимостью этой группы правоотношений, недостаточной разработкой их концептуальных правовых основ в условиях вновь формирующейся правовой системы, а также потребностью анализа правоприменительной практики в рассматриваемой области с целью выявления наиболее типичных проблем и поиска эффективных путей их решения.

Интеграционные процессы, протекающие в мире, ставят перед современным обществом качественно новые проблемы, вызванные транснациональными формами преступности, такими, как терроризм, наркоторговля, отмывание денег, коррупция, нелегальная торговля огнестрельным оружием, живым товаром и человеческими трансплантатами. В последнее время на международных форумах, посвященных проблемам сотрудничества в борьбе с преступностью все чаще говорится о необходимости выработки согласованных на международном уровне правовых механизмов обеспечения прав жертв преступлений и обеспечения защиты участников уголовного судопроизводства, использования в этих целях института правовой помощи по уголовным делам. Это направление международного сотрудничества, несомненно, станет в ближайшее время одним из наиболее перспективных, несмотря на ряд санкций в отношении России в связи с украинскими событиями 2014 года.

Проблема защиты жертв, свидетелей преступления и лиц, содействующих осуществлению правосудия, в последнее время приобрела у нас в стране крайне острый характер и стала серьезным препятствием для эффективной борьбы с организованной преступностью. Экспертами международного сообщества признано, что угрозы и насилие в отношении лиц, сотрудничающих с правоохранительными органами, стали «наиболее распространенными средствами подрыва системы уголовного правосудия». Защита указанных лиц отнесена к глобальным проблемам в сфере борьбы с преступностью. Эта оценка не является гиперболизированной, поскольку отказ граждан сообщать о преступлениях, их уклонение от возлагаемых на них уголовно-процессуальных обязанностей действительно подрывают, а иногда и парализуют деятельность правоохранительных и судебных органов.

По данным В.В. Вандышева, изучившего более тысячи уголовных дел, посткриминальное воздействие испытывали на себе 30 процентов жертв преступлений, вследствие чего большинство этих жертв (64,4процента) были вынуждены предпринимать меры, направленные на противодействие расследованию. Поэтому вполне закономерно, что при проведении социологического исследования 100 процентов опрошенных потерпевших при ответе на вопрос: «Какие предложения об улучшении правового положения потерпевшего в уголовном процессе Вы одобряете?» – выбрали ответ: «Надлежащим образом обеспечить право потерпевшего на личную безопасность, включая членов его семьи». Не менее тревожны и результаты исследований, проведенные среди работников правоохранительных органов: 82 процента опрошенных следователей прокуратуры и органов внутренних дел, 85 процентов судей и 68 процентов адвокатов считают, что свидетели беззащитны в случае воздействия на них обвиняемого; 96 процентов следственных работников правоохранительных органов отметили, что не имеют возможности обеспечить безопасность содействующих им лиц.

Необходимость принятия правовых мер подтверждена и зарубежным опытом правового регулирования борьбы национальных правоохранительных органов и спецслужб с организованной преступностью. Так, в США в 1970 году был принят Закон «О борьбе с организованной преступностью», содержащий систему процессуальных мер безопасности потерпевших и свидетелей.

29 ноября 1985 года резолюцией 40/34 Генеральной Ассамблеи ООН была принята «Декларация основных принципов правосудия для жертв преступления и злоупотребления властью», в п. 6d которой, рекомендуется принять меры «для сведения к минимуму неудобств для жертв, охраны их личной жизни в тех случаях, когда это необходимо для обеспечения их безопасности, а также безопасности их семей и свидетелей с их стороны и их

защиты от запугивания и мести». Декларация стимулировала и принятие правовых мер к защите потерпевших и свидетелей, а также лиц, содействующих правосудию, в Канаде, Новой Зеландии, Великобритании, Австралии, Австрии, Польше, Нидерландах, Франции, Италии и ряде других стран.

Ежегодно, например итальянское правительство, на всевозможные мероприятия по защите свидетелей выделяет 60 млн. евро. Деньги огромные, однако, после принятия закона в Италии прекратились случаи расправы с людьми, давшими показания в суде. В Америке на каждого из 50 тысяч лиц, проходящих свидетелями по уголовным делам, расходуют в среднем 40 тысяч долларов. При этом такие меры, как полная замена биографии свидетеля или пластическая операция, можно считать крайними. Как правило, речь идет о том, чтобы обеспечить человеку физическую охрану, помочь сменить адрес проживания, работу, адаптироваться на новом месте. В Америке свидетель в среднем получает денежное пособие в течение полутора лет. При этом и сам он обязан соблюдать некие правила, в противном случае программа в отношении него будет остановлена.

При проведении сравнительного анализа правового регулирования механизма защиты участников уголовного процесса с зарубежными странами можно сделать следующие выводы:

– во многих зарубежных странах имеется отдельная строка отчета по финансированию программы защиты участников уголовного процесса, тогда как в России такая отчетность отсутствует;

– далее существенным отличием от механизма защиты участников уголовного процесса с зарубежными странами можно назвать само действие указанного механизма: в зарубежных странах данный механизм активно применяется, тогда как в России – еще только начинает «ходить»;

– необходимо выделить и то, сколько ведомств занимается защитой участников уголовного процесса в нашей стране, тогда как в зарубежных странах – это одно ведомство, имеющее свои задачи и цели.

Анализ сравнения зарубежного опыта и отечественного четко выделяет тенденции, к которым есть смысл стремиться и улучшать имеющуюся систему защиты участников уголовного процесса.

#### Библиографический список

1. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации: федеральный закон от 18.12.2001 № 174-ФЗ. М.: Издательство РИОР, 2014.

2. Федеральный закон РФ от 22.03.1995 №45-ФЗ «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

3. Постановление Правительства от 17.07.96 № 831 РФ «О порядке выдачи оружия лицам, подлежащим государственной защите» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 31. Ст. 3723.

4. Постановление Правительства РФ от 27.10.2006 № 630 «Об утверждении правил применения отдельных мер безопасности в отношении потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

5. Постановление Правительства РФ от 10.04.2006 № 200 «Об утверждении государственной программы «Обеспечение безопасности потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства на 2006–2008 годы» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы СПС «Консультант Плюс».

6. Постановление Правительства РФ от 27.10.2005 № 647 «О возмещении судьям, должностным лицам правоохранительных и контролирующих органов или членам их семей ущерба, причиненного уничтожением или повреждением их имущества в связи со служебной деятельностью» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

7. Постановление Правительства РФ от 3.03.2007 № 134 «Об утверждении правил защиты сведений об осуществлении государственной защиты потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

8. Постановление Правительства РФ от 31.12.2004. № 900 «Об утверждении перечня категорий государственных и муниципальных служащих, подлежащих государственной защите» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

9. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 14.05.97 «О Федеральном законе «О государственной защите потерпевших, свидетелей и других лиц, содействующих уголовному судопроизводству» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 21. Ст. 2433.

10. Декларация основных принципов правосудия для жертв преступлений и злоупотреблений властью [Электронный ресурс]. Принята Резолюцией 40/34 Генеральной Ассамблеи ООН от 29.11.1985. URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/power.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/power.shtml) (дата обращения: 04.03.2015)

11. Брусницын Л.В. Меры безопасности для содействующих уголовному правосудию: отечественный, зарубежный и международный опыт // Государство и право. 1998. № 9.

12. Зайцев О.А. Защита свидетеля в США / О. Зайцев, С. Щерба // Российская юстиция. 1994. № 8. С.53.

13. Фоменко А.Н. Государственная защита лиц потерпевших от преступления [Электронный ресурс] / А.Н.Фоменко // Российский следователь. 2006. №7. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

14. Ширитов А.Б. Возможности интеграции зарубежного опыта в законодательство РФ в сфере защиты свидетелей [Электронный ресурс] / А.Б. Ширитов // Российский следователь. 2007. № 21. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

15. Щерба С. П., Зайцев О. А. Охрана прав потерпевших и свидетелей по уголовным делам. М. 1996.

**Б.Б. Каминский,**

КАНДИДАТ ЮРИДИЧЕСКИХ НАУК,

ДОЦЕНТ, ЗАВ. КАФЕДРОЙ ТЕОРИИ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

АНО ВПО «ПРИКАМСКИЙ СОЦИАЛЬНЫЙ ИНСТИТУТ»

**И.Ф. Никитина,**

КАНДИДАТ ЮРИДИЧЕСКИХ НАУК,

ДОЦЕНТ КАФЕДРЫ КОНСТИТУЦИОННОГО, МУНИЦИПАЛЬНОГО И АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

АНО ВПО «ПРИКАМСКИЙ СОЦИАЛЬНЫЙ ИНСТИТУТ»

## **КОНСОЛИДАЦИЯ РОССИЙСКОГО ОБЩЕСТВА КАК УСЛОВИЕ ПРЕОДОЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО КРИЗИСА**

Существуют мировоззренческие основания человеческой жизни самого общего характера, которыми человек и человеческие объединения должны руководствоваться при решении конкретных задач в любой сфере общественной жизни.

Без ответа на общие вопросы бытия частные вопросы, пусть самые важные и актуальные, не получают надлежащего разрешения.

К числу таких вопросов относится и «национальная идея», как система основных смыслов, ценностей и соответствующих им норм поведения, служащих основой внутреннего социального мира в данном обществе. Среди традиционных ценностей, составляющих основу, ядро российской национальной идеи, – патриотизм, уважение к истории, традициям, культуре своей страны, добросовестный труд, частная собственность, свобода предпринимательства. Именно они обеспечивают «связь времен», неразрывность, цельность тысячелетнего пути нашего Отечества<sup>1</sup>.

Для народа, предполагающего продолжать своё существование во времени и пространстве не может быть ничего более важного, нежели его духовное состояние.

Без понимания того, что духовное начало выше материального, народ и его государственная организация утрачивают историческую перспективу, превращаются в поле рискованных социальных экспериментов, в гумус на котором произрастают другие народы, поскольку постепенно теряется смысл жизни российского общества и государства. Он отнюдь не сводится к проблемам экономического развития и роста общественного и личного потребления.

---

<sup>1</sup> См. подробнее: Послание Президента Федеральному Собранию Российской Федерации. 4 декабря 2014 года.



Без духовного идеологического ориентира нет осмысленного направления поступательного развития общества и государства<sup>1</sup>.

Разрушение положительных ценностных ориентаций ведет к утверждению нравственного и правового нигилизма, утрате чувства долга, справедливости, патриотизма, что, безусловно, негативно отражается и в других сферах общественной жизни, в первую очередь – в экономике и политике. Нация не может быть успешной и исторически устойчивой без национальной идеи.

На наших глазах формируется принципиально новый тип общества, члены которого не имеют никаких целей и задач, кроме увеличения темпов личного потребления и погони за удовольствиями. Раньше вещи были приложением к человеку, теперь человек становится приложением к вещи.

Ускорение научно-технического прогресса увеличивает объем потребления и расширяет его социальную базу. Целью жизни провозглашается философия успеха, личное благо становится выше общего. Общество утрачивает общие базовые ценности – понятия веры, совести, чести, любви, превращается в конгломерат независимых индивидов, объединенных экономическими отношениями. Понятно, в рамках подобного мировоззрения уменьшение объема потребительской корзины рассматривается как катастрофа.

Преодолеть негативные явления и тенденции не только в сфере духовных ценностей, но и в сфере производства и потребления материальных благ, можно только, используя потенциал национальной идеи в целях консолидации российского общества.

Именно в национальной идее фундаментальные базовые ценности, то ради чего мы живём, дышим, трудимся, находят своё единение и воплощение посредством сознательного, созидательного, творческого труда миллионов российских граждан. В контексте национальной идеи труд не только жизненная необходимость, условие материального достатка и благополучия, но нравственный долг и основа духовного здоровья отдельного человека и нации в целом.

В процессе и результате труда человеческое существование наполняется смыслом. Человеческий труд, если он вдохновлён национальной идеей, приобретает сакральный характер, является необходимым условием движения по пути к «горным высотам».

Ценности народной идеи формируют и формулируют национально-государственные интересы. В качестве промежуточного связующего звена между национальной идеей и государственными интересами выступает государственная идеология.

---

<sup>1</sup> См.: Проект Россия. – М.: ОЛМА-ПРЕСС, 2007, С. 203.

Россия на уровне Конституции отказалась от государственной идеологии. Но «свято место пусто не бывает» и оставить сферу идеологии не значит отменить идеологию. Это значит дать возможность заполнить её другой, не государственной силой, что сегодня и происходит со всё нарастающим «успехом», приобретая характер снежной лавины.

Собственно идеология только одна – «Деньги!». А какая другая идеология может быть у сознания «заточенного» под тотальное потребление удовольствий материального мира. Опасное заблуждение считать, что эти вопросы носят слишком отвлеченный характер и представляют интерес разве что для ученых теоретиков. Квинтэссенцией денег является власть,<sup>1</sup> потому у кого деньги у того и власть, потому и олигархократия («плутократия», если вспомнить Платона).

Принцип деидеологизации, заложенный в Конституцию России, представляет, по сути, формально-юридическую фикцию. Де-факто «командные высоты» в духовной сфере заняла, так называемая, «либеральная» идеология и её ценности. Да и к высшим ценностям Конституция относит только «человека, его права и свободы», то есть то, что изначально составляет декларативную основу либерального миропонимания. В этом случае конституционный запрет на государственную идеологию (национальную идею) не прямо, но косвенно обходится, видимо потому, что речь идет не о национальных, а о либеральных и «общечеловеческих» ценностях.

Конечно, народная идея России объединяет и включает в себя как высшие ценности всего человечества, так и ценности всей этногосударственной общности нашей страны. Основной же Закон не отражает в должной мере цивилизационной и культурно-исторической специфики России и игнорирует различные существенные аспекты духовной и национальной ориентированности государства, играющие важную роль в единении и консолидации общественных сил вокруг национальной идеи, и ее реализации на материальном плане.

Эта идея имеет наднациональный характер не только в силу многонационального состава населения, но и масштабности и значимости её содержания, универсального характера и, если хотите, мирового значения.

В самом деле, если мы претендуем на особую роль в мире, на роль великой державы, значит, и идея должна быть соответствующая – мировая или державная. Вот так.

Время идеологического самоопределения, с учетом сегодняшних социально-экономических реалий, истекает и надо либо удовлетвориться «мещанской» идеологией (определение без какого-либо негатива: безопасность, достаток, сытость, комфорт, как, например, Германия), либо через мобилизацию всех сил и средств, модернизацию всех сфер обще-

---

<sup>1</sup> Шалыганов Ю.В. Проект Россия. Четвертая книга: Большая идея – М.: Эксмо, 2010, С. 50.

ственной жизни и общественного сознания, предпринять попытку восстановления фактического статуса мировой державы, а то и сверхдержавы.

Для этого и нужна державная Идея (идеология), обосновывающая претензии на особую роль в современном мире, связанную, как минимум, с геополитическим положением России – огромной континентальной державы и, хотя бы поэтому, являющейся, если не центром Мира, то, во всяком случае, центром равновесия (фундаментом). Уничтожь этот центр, и вся конструкция современной цивилизации рассыплется в прах.

Россия это государство Идеи! Если нет Идеи, то нет и Государства. Причем Идеи глобального, вселенского масштаба.

Россия слишком велика для мелких идей и мелочных людей!

Главные цели Идеи и, воплощающих её людей, должны лежать за рамками земного мира, и связаны со спасением души через устройство общества и государства, то есть, носить метафизический характер<sup>1</sup>. Смысл государства при таком подходе в создании условий, способствующих спасению души народа в целом и каждого отдельного человека в частности. Очевидно, такой подход не исключает усилий по обеспечению достойного материального уровня человеческого существования.

Известный факт, что в России тяготение к коллективным формам жизнедеятельности всегда доминировало над индивидуализмом. В российском обществе глубоко укоренены патерналистские настроения, т.е. улучшение своего положения многие привыкли связывать с помощью и поддержкой со стороны государства.

Очевидно, демократическое устройство страны и открытость миру не противоречат самобытности и патриотизму и не мешают находить ответы на вопросы духовности и морали, исходя из традиционных российских ценностей, сплачивающих нас и укрепляющих народное единство.

Точно также очевидно, что приоритет духовности отнюдь не противоречит стремлению сделать Россию процветающей и зажиточной страной, а материальный достаток является благом, если в его основе взаимовыручка, доверие, товарищество и надежность.

Духовное единство народа и объединяющие нас моральные ценности – это такой же важный фактор развития, как политическая и экономическая стабильность. Безусловно, его значение возрастает в условиях социально-экономического кризиса.

Общество лишь тогда способно ставить и решать масштабные национальные задачи, когда у него есть общая система нравственных ориентиров. Когда в стране хранят уважение к

---

<sup>1</sup> См.: Проект Россия. Вторая книга. Выбор пути. – М.: Эксмо, 2007, С. 77–79.

родному языку, к самобытным культурным ценностям, к памяти своих предков, к каждой странице нашей отечественной истории.

Именно это национальное богатство, которое не выразишь в рублях или долларах, является базой для укрепления единства и суверенитета страны, служит основой нашей повседневной жизни, фундаментом экономических и политических отношений.

Если нация не способна себя оберегать и воспроизводить, если она утрачивает жизненные ориентиры и идеалы, ей и внешний враг не нужен, всё и так развалится само по себе.

Ведя разговор о системе духовных ценностей, составляющих содержание национальной идеи, нельзя обойти вниманием вопрос о роли и месте религии в её структуре. Тем более, если речь идёт о духовно-нравственной платформе власти в государственно-организованном обществе, или государственной идеологии. Русский философ и правовед Иван Ильин писал: «Духовная солидарность есть подлинная и реальная основа государства. Именно на этой основе государство должно быть понято и осуществлено как живая система братства, не только не противоречащего христианству, но и соответствующая духу евангельского учения»<sup>1</sup>.

В настоящее время всё больше сторонников обретает точка зрения, в соответствии с которой парадигма Нового времени исчерпывает себя и мир рынка, научно-технического и социального прогресса, мир приоритета материальных ценностей и сверхпотребления уходит в небытие.

Механизм обеспечения экономического развития человечества через постоянное увеличение потребительского спроса работает на пределе. Когда потребительская активность не будет соответствовать производственной, экономика рухнет, что приведет к крушению фундаментальных основ потребительской цивилизации – «завода по производству желаний».<sup>2</sup> Сегодняшний мир с его социальными, экономическими, финансовыми, политическими институтами и учреждениями уйдет в прошлое, будет формироваться Новый мир. В этом плане российский социально-экономический кризис – явление, вписанное в общий глобальный контекст, который будет только усугубляться.

Потому крайне важно, чтобы Национальная идея и составляющие её духовные ценности не только провозглашались на всех уровнях, но и активно внедрялись в общественное сознание и ткань материальной жизни народа при помощи всего социального инструментария (в том числе и властного, политико-правового), чтобы созидать из потребительской массы Народ, осознающий себя «политической нацией».

Без соответствующей государственной идеологии здесь никак не обойтись. Она должна иметь ясно и явно выраженную духовную составляющую. Ибо, если человеческий взгляд не

<sup>1</sup> Ильин И.А. О сущности правосознания. Собр. Соч. т. 1У, М., 1994, С. 258 и далее.

<sup>2</sup> Проект Россия. Третья книга. Третье тысячелетие. М.: Эксмо. 2009, С. 362.

устремлен, хотя бы иногда, к Небу и не выходит за пределы физического мира, то любая идеология, так или иначе, будет от «Князя мира сего».

Современная потребительская цивилизация невозможна без радикально модернизированной религиозности или атеизма, что по факту, одно и то же, поскольку атеизм – религия Рынка.

Конечно, Россия не только многонациональное сообщество и государство, она ещё и многоконфессиональна. Конституционно закреплена и гарантирована свобода совести и вероисповедания. При этом только слепой может не видеть того очевидного обстоятельства, что православная конфессия, исторически и традиционно, – первая среди равных. Это тысячелетний факт российской действительности и глубинное свойство нашей ментальности.

Наконец, конституционно закреплён и светский характер современной российской государственности. Формально-юридически это означает отделение церкви от государства. Однако давайте не забывать, что со времён римских юристов и в праве определяющим является не буква, а дух закона. Буква без духа мертва. Дух, как известно, явление нематериальное и, если ещё можно отделить один социальный институт (церковь) от другого (государство), то как разделить дух (веру) и его материального носителя (человека)? Человек (тело) без веры (духа) – биоробот, готовый объект, для каких угодно манипуляций, что собственно сегодня и происходит. Кстати, атеизм тоже вера – вера в отсутствие бога.

Социальная система, включая институт власти, основанная на духовно-нравственной идеологии, более жизнеспособна в долгосрочной перспективе. Никакую идеологию, предлагающую устроить мир без Бога, невозможно реализовать в принципе. Вера выше понимания и знания, хотя одно и не исключает другое. При этом идеология должна носить светский характер.

Основные положения такой идеологии следующие:

- Духовное выше материального.
- Общее выше личного.
- Справедливость выше закона.
- Будущее выше настоящего и прошлого.

Власть, построенная на принципах такой идеологии и пользующаяся доверием Народа, бесконечно прочнее власти построенной на знании и выборности или на насилии.

Известно, идея, чтобы стать материальной силой должна овладеть сознанием масс. Именно сознание создает нашу действительность. Тогда как значительная часть человечества живет, исходя из приоритета внешней реальности, якобы существующей отдельно и независимо от нас.

Наши мысли, чувства, размышления, желания, надежды, страхи, визуализация – это не просто внутренние психические процессы; это импульсы, вплетающиеся во вселенскую энергетическую сеть и вызывающие соответствующие последствия на материальном плане.

Потому первый шаг на пути создания из массы (потребительской, электоральной – какой угодно) Народа это переформатирование общественного сознания на основе самовоспроизводящихся идей и концепций, формирующих наше мышление и придающих новый смысл нашим поступкам. Воистину, Бог не меняет того, что происходит с людьми, пока они сами не переменят того, что есть в них (Коран. Сура 13:12).

Народ, – люди, простирающие свои цели за грань земной жизни, и готовые ради их достижения совершать осознанные действия, в массе есть всегда. Главное, чтобы его количество стало критическим и привело в движение всю массу. Чтобы движение осуществлялось в верном направлении, нужна Идея метафизического характера, но в общедоступном выражении и оформлении, нужны её адепты («новые опричники?»), а также соответствующие ей технологии и инструментарий.

Основу исторического процесса составляет непреложный духовно-нравственный Закон, и этот закон распространяется на прошлое, настоящее и будущее России. Национальная же идея является сутью, квинтэссенцией данного Закона, т.е. концентрированным выражением того, что Бог думает о России в Вечности.

Вечность, кроме прочего, представляет собой единство прошлого, настоящего и будущего. Некую вневременную вселенскую Симфонию, где дух и материя пребывают в органичном единстве. В этом отношении генеральная функция национальной идеи – обеспечить «связь времён», преемственность и постоянство духовного бытия народа как бы не изменялись при этом внешние, временные, организационные формы его жизни на материальном физическом плане. Если задача не решена, «ценностная катастрофа» (В. Путин) усугубляется, и связь времен рвется, то народ ждёт коллапс и забвение во времени.

Иными словами, нравственные ценности и традиции, составляющие определяющее содержание национальной идеи, выступают в качестве духовной основы консолидации общества, своеобразных духовных скреп прошлого, настоящего и будущего народной жизни, тем самым продолжая её из прошлого через настоящее в будущие тысячелетия, помогая преодолевать любые социальные бури и кризисы. Потому так важен и каждый миг настоящего, как верное исполнение любой ноты во вселенской Симфонии, как постоянное творение Будущего, ибо, что посеешь, то и пожнешь.

**И.К. СОВЕТОВ,**

КАНДИДАТ ЮРИДИЧЕСКИХ НАУК, ДОЦЕНТ, ЗАВ. КАФЕДРОЙ КОНСТИТУЦИОННОГО,  
МУНИЦИПАЛЬНОГО И АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА  
АНО ВПО «ПРИКАМСКИЙ СОЦИАЛЬНЫЙ ИНСТИТУТ»

## **НОВАЯ ТРАДИЦИЯ РЕАЛИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

Местное самоуправление как одна из основ конституционного строя закрепляется и гарантируется в Конституции РФ (ст.12), одновременно определяя его в качестве важнейшей формы народовластия (ст.3). Конституционные начала местного самоуправления получают развитие в ряде федеральных и региональных законов. Причем в ходе реформы организации публичной власти (2000 – 2003г.г.), после принятия Федерального закона № 131 от 6 октября 2003г.<sup>1</sup> был взят курс на определенную унификацию всех основных элементов механизма функционирования публичной власти, что повысило степень вертикальности власти, но ослабило важную составляющую местной власти – ее самостоятельность. Особенно тревожной сложилась ситуация с сельскими поселениями. Из них около 80% из-за отсутствия ресурсов вынуждены полностью или частично передавать исполнение части своих полномочий муниципальным районам<sup>2</sup>. Нередко муниципальные районы банально удерживают у себя денежные средства, позднее оформляя договорами передачу части полномочий от поселений на районный уровень. А в последние годы немалое количество субъектов РФ путем «оптимизации» изменяют территориальную организацию местного самоуправления, преобразуя муниципальные районы в городские округа. Это позволяет в округах вообще упразднить поселенческую модель местного самоуправления. Проявлением этой же тенденции является введение в качестве самостоятельного муниципального образования внутригородских районов в городских округах.<sup>3</sup> Отмечая тенденцию «вертикализации» муниципальной власти, а также свои ограниченные возможности повлиять на эту тенденцию, многие исследователи указывают на организационное и функциональное разнообразие местных социальных групп и институтов (местных сообществ) как на основной путь развития местного самоуправления.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Федеральный закон от 6 октября 2003г. № 131 – ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

<sup>2</sup> Маркварт Э. Реалии муниципальной реформы: проблемы и выводы // Проблемы инновационного развития территории: междисциплинарный подход. Материалы Всероссийской с международным участием научно-практической конференции (Пермь, 25-26 октября 2012г.). Часть 2. Пермь, 2012. С. 183.

<sup>3</sup> См.: Федеральный закон от 27 мая 2014г. № 136 – ФЗ «О внесении изменений в статью 263 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»// СЗ РФ. 2014. № 22. Ст. 2770.

<sup>4</sup> См.: Муниципальная наука и практика: новые направления исследований: монография / В.Л.Макаров, А.Г.Гладышев, С.И.Григорьев, В.Н.Иванов, С.Б.Мельников, В.И.Патрушев, А.П.Оситис. М., 2008. С. 39.

Такого же мнения придерживается руководитель аппарата Комитета Государственной Думы РФ по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления, доктор юридических наук И.В. Бабичев: «...Организационное развитие, включая возможную юридическую институционализацию, местных социальных групп и институтов (местных сообществ) и их участие в осуществлении местной власти в различных формах для реализации своих целей есть основной механизм развития местного самоуправления...».<sup>1</sup> Выводы ученых подтверждаются практикой, поскольку в последние годы в ряде субъектов РФ стали развиваться и появляться новые формы организации местного самоуправления. Так, например, в некоторых субъектах Российской Федерации в населенных пунктах, не являющихся муниципальными образованиями, на основе регионального законодательства население избирает старост, которые обеспечивают взаимодействие жителей населенных пунктов с органами власти.<sup>2</sup> Однако следует признать, что подобная форма не способна в полной мере обеспечить самоуправленческие начала местной власти. Поэтому не удивительно, что в других субъектах Российской Федерации появились такие новые формы местного самоуправления, как сельские общины.

В построении сельской общины преобладают демократические принципы самоорганизации, основанные на взаимной поддержке, в противовес иерархически организованной вертикали публичной власти. Первоначально такие общины сохранялись как особая форма совместной жизнедеятельности у малочисленных народов Севера.<sup>3</sup> Затем они стали появляться в качестве экологических и религиозных поселений. При этом община живет по принципу социально-ориентированной корпорации, где преобладают демократические начала над иерархией как государственно ориентированной конструкцией системы. Община выступает альтернативой государственной форме организации общества. Роль жителей поселений в государственной, тяготеющей к авторитаризму системе принижена, и они это прекрасно понимают. Поэтому подобной власти жители поселений отвечают своим неучастием в решении вопросов местного значения или имитацией участия. Как реакция на сложившуюся ситуацию появились построенные на самоуправлении и независимые от публичной власти общины. Община не отменяет государственную иерархическую систему, существует параллельно с ней, обеспечивая иной характер взаимодействия людей, основанный на взаимной поддержке. В настоящее время сельские общины, не имея адекватной правовой формы своего существования, нередко организуются в качестве некоммерческих партнерств землепользовате-

<sup>1</sup> Бабичев И.В. К вопросу о структуре территориального публичного коллектива (населения) муниципального образования и местных сообществ // // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 6. С. 57.

<sup>2</sup> Подобные институты существуют в Алтайском крае, Ленинградской и Ульяновской областях.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 20 июля 2000 г. № 104 – ФЗ «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» // СЗ РФ. 2000. № 3. Ст. 3122.



лей. Однако такая форма не в полной мере отражает сущность сельской общины. Ведь она является не только формой территориальной организации жителей, но и формой совместной деятельности, общежития, где сочетаются соседские и родственные, кровные связи. В научной литературе уже высказывались предложения по урегулированию на уровне федерального закона некоторых новых форм реализации местного самоуправления<sup>1</sup>. Однако предложения не получили своего развития в конкретных законопроектах. Причем делегирование регламентации таких форм на региональный уровень невозможна, поскольку региональный законодатель «далеко не всегда лоялен к местному самоуправлению»<sup>2</sup>.

Указанные обстоятельства побудили автора разработать и предложить субъекту законодательной инициативы внести на рассмотрение в Государственную Думу Федерального Собрания РФ проект федерального закона «О сельской общине». Проект закона преследует цель установления правовых и организационных основ создания и функционирования организационно-правовой формы совместной жизни и производственной деятельности граждан, проживающих в сельских населенных пунктах или их части и, как правило, связанных родственными узами.

Законопроектом предлагается урегулировать статус сельских общин в качестве добровольных, самоуправляемых некоммерческих организаций жителей сельского населенного пункта, не являющегося муниципальным образованием, или части сельского населенного пункта, объединенных по родственному и (или) территориально-соседскому признакам с целью сохранения исторически сложившихся способов жизнедеятельности. Сельская община создается на основе самоорганизации и общности интересов жителей сельского населенного пункта для совместного использования земель, лесов, вод и других природных объектов традиционного природопользования, сохранения традиционного образа жизни и среды обитания, развития экономики и национальной культуры.

Создать сельскую общину вправе жители сельского населенного пункта, численностью не менее трех, достигшие шестнадцатилетнего возраста и проживающие на соответствующей территории. В качестве учредителя сельской общины также могут выступить общественные объединения. Для создания сельской общины проводится учредительное собрание. Территория для ведения общинного хозяйства закрепляется органами местного самоуправления, по согласованию с органами государственной власти субъекта Российской Федерации.

Земельные участки, леса, пастбища и другие жизненно важные объекты природопользования сельской общины, необходимые для ведения традиционной хозяйственной деятельно-

<sup>1</sup> См.: Джагарян Н.В. Муниципальная представительная демократия в России: конституционно-правовые аспекты // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 1. С. 67.

<sup>2</sup> Местное самоуправление в России: состояние, проблемы, пути совершенствования // Доклад Института современного развития. М., Экон – Информ, 2009. С. 20.

сти и сохранения исторически сложившегося, традиционного образа жизни, могут закрепляться в бессрочное, безвозмездное пользование за общиной.

Сельская община и ее устав подлежат регистрации уполномоченным органом местного самоуправления.

Достаточно важным представляется регулирование порядка осуществления самоуправления в сельской общине, поскольку община есть альтернатива государственной форме сосуществования. Это система выживания народа. В противовес государственной иерархической системе общества, сельская община, не отменяя государственной системы, параллельно создает свой способ взаимодействия людей. Это коллектив, способный на взаимовыручку по своим, негосударственным законам. В таком качестве община становится одним из важнейших институтов гражданского общества. Законопроект предусматривает в качестве основных форм осуществления самоуправления собрание и опрос жителей, старосту, контрольную комиссию и другие органы.

В законопроекте особое внимание уделено экономической деятельности сельской общины, которая имеет в качестве основной цели обеспечение жителей сельской общины необходимыми продуктами и другими средствами существования при сохранении исторически сложившихся традиционных способов жизнедеятельности. Экономическую основу такой деятельности составляет имущество сельской общины, принадлежащее ей на праве общей собственности.

Имущество сельской общины формируется за счет добровольных взносов вступающих в сельскую общину жителей (семьи) сельского населенного пункта; финансовых средств, принадлежащих сельской общине (собственных и заемных); добровольных пожертвований физических и юридических лиц; имущества, приобретенного в результате производственно-хозяйственной деятельности сельской общины; нежилых помещений и других объектов, переданных сельской общине в собственность органами государственной власти и органами местного самоуправления; жилищного фонда, созданного на средства сельской общины; добровольных пожертвований от учреждений, организаций, предприятий для развития традиционного образа жизни сельского населения; иного имущества, приобретенного или полученного сельской общиной.

По результатам хозяйственной деятельности собрание жителей сельской общины раз в год распределяет доходы между жителями, входящими в состав сельской общины. Доходы распределяются пропорционально участию жителей сельской общины в её хозяйственной деятельности и добровольного взноса в имущество общины. Предусматривается возможность

участия сельских общин в региональных и муниципальных программах поддержки сельхозпроизводителей.

Завершается законопроект регулированием порядка реорганизации и ликвидации сельской общины при сохранении правовых и экономических гарантий.

Представляется, что принятие законопроекта позволило бы решить несколько насущных проблем. Во-первых, поставленные практикой проблемы адекватного правового регулирования новых форм реализации конституционных основ местного самоуправления получили бы значительный импульс в их решении. Принятие предлагаемого федерального закона позволило бы раскрыть в установленных законодательством формах творческий потенциал и интерес жителей населенных пунктов.

Во-вторых, возрождение сельской общины соответствует устойчивой приверженности российских граждан к подобным формам совместного проживания и хозяйствования. Данное обстоятельство было отмечено еще в ходе аграрной реформы конца XIX – начала XX веков. Тогда не удалось вовлечь крестьянские хозяйства в рыночную экономику (из общин вышло только 17% крестьян, а в единоличную собственность было выкуплено менее половины общих площадей земли, большую часть земли выкупили товарищества и сельские общества). В советское время опять же использовалась коллективная форма сельскохозяйственной деятельности. Попытка внедрения фермерства и продажа земель в частную собственность в последние годы не дали ожидаемых результатов (удельный вес фермерских хозяйств сравнительно невелик, а значительная часть земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в частной собственности, не используются по назначению). Многие из этих земель переводятся в земли других категорий и распродаются.

Наконец, в-третьих, законодательная регламентация создания и деятельности сельских общин позволила бы продвинуться в решении проблем трудовых мигрантов. Значительная часть прибывающих в Россию из стран ближнего зарубежья мигрантов – это сельские жители, не имеющие промышленных профессий. Для решения этой проблемы некоторые государства ближнего зарубежья организуют краткосрочные курсы для своих граждан, чтобы они получили рабочие профессии: каменщик, штукатур, стропальщик и др. Потом трудовые мигранты прибывают в нашу страну и начинают работать на стройках и рынках. А многие прибывающие в Россию граждане КНР арендуют сельские земли и выращивают на них сезонные овощи, нередко нарушая многие экологические требования (качество продукции и выбросы). Сельская община могла бы позволить многим мигрантам более гармонично встроиться в экономическую жизнь России и заняться привычным для них производством сельскохозяйственной продукции.

**Библиографический список**

1. Федеральный закон от 6 октября 2003г. № 131 – ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.
2. Федеральный закон от 27 мая 2014г. № 136 – ФЗ «О внесении изменений в статью 263 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»// СЗ РФ. 2014. № 22. Ст. 2770.
3. Федеральный закон от 20 июля 2000 г. № 104 – ФЗ «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» // СЗ РФ. 2000. № 3. Ст. 3122.
4. Бабичев И.В. К вопросу о структуре территориального публичного коллектива (населения) муниципального образования и местных сообществ // // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 6. С. 51–58.
5. Джагарян Н.В. Муниципальная представительная демократия в России: конституционно-правовые аспекты // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 1. С. 64–68.
6. Маркварт Э. Реалии муниципальной реформы: проблемы и выводы // Проблемы инновационного развития территории: междисциплинарный подход. Материалы Всероссийской с международным участием научно-практической конференции (Пермь, 25-26 октября 2012г.). Часть 2. Пермь. 2012. С. 178–198.
7. Местное самоуправление в России: состояние, проблемы, пути совершенствования //Доклад Института современного развития. М., Экон-Информ, 2009, 524с.
8. Муниципальная наука и практика: новые направления исследований: монография / В.Л.Макаров, А.Г.Гладышев, С.И.Григорьев, В.Н.Иванов, С.Б.Мельников, В.И.Патрушев, А.П. Оситис. М., 2008. 204 с.

**А.В. СТЕПАНОВ,**  
КАНДИДАТ ЮРИДИЧЕСКИХ НАУК, ДОЦЕНТ,  
ЗАМЕСТИТЕЛЬ НАЧАЛЬНИКА ИНСТИТУТА ПО НАУЧНОЙ РАБОТЕ  
ФКОУ ВПО «ПЕРМСКИЙ ИНСТИТУТ ФСИН РОССИИ»

## **ОБЩЕСТВЕННАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ**

Исследование проблем общественной безопасности, как и всякая познавательная, интеллектуальная деятельность, требует четкой проработанности используемого понятийно-категориального аппарата. Ведь отсутствие согласованных понятий и научных категорий в обеспечении общественной безопасности делает этот процесс менее эффективным, более двусмысленным и противоречивым<sup>1</sup>.

Научный анализ сути и содержания общественной безопасности, характеристика правового регулирования совокупности отношений в сфере обеспечения общественной безопасности, а с этих позиций и объективная оценка ее назначения чрезвычайно важны, поскольку в итоге направлены на совершенствование деятельности субъектов обеспечения общественной безопасности<sup>2</sup>.

Анализ русского законодательства показывает, что различные понятия, обозначающие общественный порядок и безопасность, встречались в актах, начиная с середины XVII в., в частности в Соборном уложении 1649 г. Слова «бесчиние» и «бесчинство» применялись к лицам, нарушающим порядок в общественных местах. Так, в главе II Уложения 1649 г. (ст. ст. 6 – 7) эти слова адресовались лицам, нарушающим порядок в церкви во время богослужения. В главе III «О государевом дворе, чтоб на государевом дворе ни от кого никакого бесчинства и брани не было» в понятие «бесчинство» входили: оскорбление словом и действием на царском дворе, обнажение оружия при государе, ношение оружия на царском дворе, ловля рыбы в государевых прудах и озерах<sup>3</sup>. Эта глава была направлена на охрану феодального порядка и чести царского двора<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Демин И.В. Общественная безопасность: теоретико-методологические аспекты // Юридический мир. 2007. № 6.

<sup>2</sup> Демин И.В. Указ. соч.

<sup>3</sup> См.: Соборное уложение 1649 г. / рук. авт. колл. А.Г. Маньков. Л., 1987. С. 110, 137.

<sup>4</sup> Фирсова Е. А., Бондарев Д. А. Сравнительный анализ дефиниций «общественная безопасность» и «общественный порядок» во Франции, в Австрии, ФРГ, США, Канаде и России // Российский следователь. 2010. № 7. С. 38 – 40.

Также понятие «общественная безопасность» встречается в законодательном акте Российской империи «Общее губернское учреждение», принятом в царствование Николая I в 1845г.<sup>1</sup>

В 1990-х гг. концепцию общественной безопасности разрабатывали европейские ученые, ставшие свидетелями стремительного разрушения национальной и культурной идентичности своих стран, главным образом под воздействием феномена иммиграции<sup>2</sup>. По их мнению, в отличие от национальной безопасности, основанной на политическом контроле ситуации, общественная безопасность означает «способность общества сохранять свою сущность неизменной в условиях постоянно изменяющихся окружающих условий и фактических или возможных угроз». То есть речь идет о сохранении – при обеспечении необходимых условий для развития – традиционных структур языка, культуры, общественного устройства, религии и национальной идентичности<sup>3</sup>.

Основным нормативным правовым актом, содержащим систему взглядов на обеспечение общественной безопасности как части национальной безопасности Российской Федерации, является Концепция общественной безопасности в Российской Федерации от 20 ноября 2013 года<sup>4</sup> (далее – Концепция).

В соответствии с Концепцией под общественной безопасностью понимается состояние защищенности человека и гражданина, материальных и духовных ценностей общества от преступных и иных противоправных посягательств, социальных и межнациональных конфликтов, а также от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Необходимо отметить, что законодательное закрепление определения «общественная безопасность» позволит конкретизировать положения определенных нормативно-правовых актов и улучшить их практическое применение в дальнейшем<sup>5</sup>.

Данное понятие отражает управленческие и правовые аспекты, а обеспечение общественной безопасности связывается с установлением и реализацией системы нормативных правовых актов как гарантий защищенности личности и общества, обеспечения их безопасной жизнедеятельности, прав и свобод<sup>6</sup>.

Понятие «общественная безопасность» неоднократно использовалось и используется в различных нормативных правовых актах Российской Федерации.

<sup>1</sup> Свод законов Российской империи. Т. 2. 4.1. Общие губернские учреждения. СПб., 1857.

<sup>2</sup> Кардашова И.Б. Об общественной безопасности // Административное право и процесс. 2008. № 2.

<sup>3</sup> Осипов Г.В., Кузнецов В.Н. Социология и государственность (достижения, проблемы, решения). М., 2005. С. 187–189.

<sup>4</sup> Концепция общественной безопасности в Российской Федерации: Утв. Президентом Российской Федерации от 20 ноября 2013 года [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>5</sup> Камилев М.А. Определение общественной безопасности в соответствии с новой Концепцией общественной безопасности в Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2014. № 8. С. 775–778.

<sup>6</sup> Демин И.В. Указ. соч.

Так, например, в п. «б» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации говорится, что вопросы обеспечения общественной безопасности определяются как находящиеся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов.

Уголовное законодательство понятие «общественная безопасность» использует в качестве родового объекта преступлений, предусмотренных разделом IX Уголовного кодекса Российской Федерации «Преступления против общественной безопасности и общественного порядка». Административное законодательство устанавливает в главе 20 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях административную ответственность за совершение правонарушений, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность.

В ст. 1 Федерального закона от 7 февраля 2011 года (в ред. от 14 октября 2014 г.) «О полиции»<sup>1</sup> определено, что полиция предназначена для защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства... и для обеспечения общественной безопасности.

Федеральный закон от 28 декабря 2010 года «О безопасности» перечисляя виды безопасности, в том числе и общественную безопасность, не дает их определения.

Таким образом, многие правовые акты упоминали и упоминают данное понятие, однако до утверждения Концепции нормативного закрепления определения и соответственно сущности и содержания данного института не было.

В настоящее время этот правовой пробел ликвидирован, но, несмотря на нормативное закрепление понятия «общественная безопасность» в научной литературе до сих пор существуют различные точки зрения на понимание исследуемой категории.

Проведенное исследование позволило выявить два основных подхода к определению общественной безопасности.

Первый подход основан на широком понимании общественной безопасности и характеризует ее, как правило, нормальным режимом функционирования общественной жизни.

В философском смысле общественная безопасность вбирает в себя два начала: безопасность как надежность существования и устойчивость развития любых объектов социальной природы и общество, представляющее собой совокупность исторически сложившихся форм совместной деятельности людей<sup>2</sup>. Этот подход обусловил вывод о том, что общественная безопасность представляет собой состояние общественных отношений, предупреждающее угрозу причинения вреда и обеспечивающее тем самым их нормальное функционирование.

<sup>1</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 7. Ст. 900; 2014. № 42. Ст. 5615.

<sup>2</sup> Конин В.Н. Общественная безопасность как социально-правовое явление // Административное право и процесс. 2012. № 4. С. 42–44.

Общественная безопасность есть безопасность не только здоровья отдельного члена общества или коллектива (группы), это и безопасность их имущества, чести, достоинства, нравственности. Это – безопасность всех основных компонентов отдельной личности или коллектива, которые представляют собой некую совокупную ценность, охраняемую моральными и правовыми нормами<sup>1</sup>.

Юридические словари толкуют общественную безопасность также в широком смысле, понимая под ней систему общественных отношений и юридических норм, регулирующих данные отношения в целях обеспечения общественного спокойствия, неприкосновенности жизни и здоровья населения, нормального труда и отдыха граждан, нормальной деятельности государственных и общественных организаций, учреждений и предприятий<sup>2</sup>.

Подобным образом понимают анализируемую категорию отдельные ученые.

Опираясь на философские знания, общественную безопасность чаще рассматривают в самом широком ее значении как определенное «состояние общественных отношений, при котором предупреждается угроза причинения вреда и обеспечивается нормальное их функционирование»<sup>3</sup>; «...при котором защищены различные жизненно важные интересы общества, до минимума снижена опасность реальных и потенциальных внутренних и внешних угроз и обеспечиваются возможности для прогрессивного развития личности и общества»<sup>4</sup>; «...обеспечивается устойчивое существование общества, удовлетворение и реализация необходимых потребностей и интересов его граждан, способность к эффективному предотвращению или устранению различного рода опасностей и угроз, прогрессу и развитию»<sup>5</sup>.

А.А. Кармолицкий представляет общественную безопасность как «систему отношений, которые складываются в процессе предупреждения и устранения угрозы жизни, здоровья граждан и их имущества»<sup>6</sup>; А.А. Николаев – как «состояние, при котором сохраняются общественное спокойствие, неприкосновенность личности, целостность собственности, т.е. нормально функционируют все общественные институты»<sup>7</sup>; П.Г. Городецкий – как «установленный законом режим общественной жизни, обеспечивающий нормальное функциони-

<sup>1</sup> См.: Философский энциклопедический словарь / под ред. Л.Ф. Ильичева, П.Н. Федосеева, С.М. Ковалева, В.Г. Панова. М., 1989. С. 156. См., также: Веремеенко, И.И. Сущность и понимание общественного порядка // Советское государство и право. 1982. № 3. С. 23.

<sup>2</sup> См.: Юридический словарь / гл. ред. П.И. Кудрявцев. 2-е изд. Т. 2. М., 1956. С. 19; Юридический энциклопедический словарь / гл. ред. А.Я. Сухарев. М., 1984. С. 204.

<sup>3</sup> См.: Тихий В.П. Уголовно-правовая охрана общественной безопасности: дис... д-ра. юрид. наук. Харьков, 1951. С. 23.

<sup>4</sup> Демин И.В. Указ. работа.

<sup>5</sup> Хамхоев Б.Т. Проблемы определения общественной безопасности // Административное право и процесс. 2011. № 7. С. 40–42.

<sup>6</sup> Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов, Ю.М. Административное право России. Часть первая. М., 2011. С. 519.

<sup>7</sup> Комментарий в КоАП / Под общ. ред. А.А. Николаева. Т. 1. М., 2003. С. 1023.



рование государственных и муниципальных органов, организаций, независимо от форм собственности, формирования гражданского общества, отдельных граждан и их объединений»<sup>1</sup>.

Краснова, К.А., Сибатуллина, Э.Т. говорят, что «общественная безопасность имеет многоаспектный характер. Она представляет собой совокупность общественных отношений, создающую нормальные безопасные условия общественной жизни. Обеспечение общественной безопасности – это гарантии создания государством в обществе таких социальных условий, при которых реализуются положения ст. 2 Конституции Российской Федерации о том, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью»<sup>2</sup>.

Авторы комментария к Федеральному закону от 28 декабря 2010 г. «О безопасности» Котухов С.А., Кузьмин В.А., Соболева Ю.В. утверждают, что «система общественных отношений, регулирующая обеспечение общественного спокойствия, неприкосновенности жизни и здоровья населения, нормального труда и отдыха граждан, нормальной деятельности государственных и общественных организаций, учреждений и предприятий, является общественной безопасностью»<sup>3</sup>.

При таком подходе, по мнению И.Б. Кардашовой, существует опасность трактовки общественной безопасности слишком широко, поскольку термин «общественный» охватывает своим содержанием всю совокупность социальных явлений. С точки зрения этимологии такое понимание верно, но при этом происходит отождествление общественной безопасности с национальной безопасностью, т.е. смешивается видовое и родовое значение.

Второй подход основан на узком понимании системы общественных отношений, связанных, прежде всего, с источниками повышенной опасности.

Ряд ученых рассматривают общественную безопасность как «совокупность опосредованных источниками повышенной опасности отношений, регулируемых юридическими, техническими и организационными нормами с целью предотвращения и устранения угрозы жизни и здоровью людей, материальным ценностям и окружающей среде»<sup>4</sup>.

Некоторые авторы включают в это определение и отношения, возникающие в особых условиях в связи со стихийными бедствиями либо другими чрезвычайными обстоятельствами. Так, Л.Л. Попов трактует общественную безопасность как «систему общественных отношений, складывающихся в соответствии с правовыми, техническими, строительными и другими нормами при использовании объектов и предметов, представляющих повышенную опас-

<sup>1</sup> Городецкий П.Г. Проблемы деятельности федеральной системы правоохранительных органов России: автореф. дис... д-ра юрид. наук. М., 2001. 42 с.

<sup>2</sup> Краснова К.А., Сибатуллина, Э.Т. Роль миграционного законодательства в укреплении государственного суверенитета и обеспечении общественной безопасности Российской Федерации // Миграционное право. 2011. № 3.

<sup>3</sup> Котухов С.А., Кузьмин В.А., Соболева Ю.В. Указ. соч.

<sup>4</sup> Туманов Г.А., Фришко В.И. Общественная безопасность и ее обеспечение в экстремальных условиях // Советское государство и право. 1989. № 8. С. 21.

ность для людей и общества в целом, или при наступлении особых условий в связи со стихийными бедствиями либо по другим чрезвычайным обстоятельствам социального или техногенного характера»<sup>1</sup>.

А.П. Корнев связывает общественную безопасность с проявлением негативных свойств источников повышенной опасности при неправильном пользовании ими<sup>2</sup>.

При этом ученые дифференцируют источники повышенной опасности на определенные категории: 1) машины, механизмы, приборы, технологические процессы, энергетические и иные установки, другие технические средства, создаваемые людьми для удовлетворения своих материальных и духовных потребностей; 2) стихийные силы природы – пожары, землетрясения, ураганы и иные явления, возникающие независимо от воли и сознания людей; 3) вещества и предметы, подпадающие под так называемую разрешительную систему, – оружие, боеприпасы, ядовитые, взрывчатые и радиоактивные вещества; 4) действия и бездействие физических лиц, которые создают реальную угрозу жизни и здоровью людей, материальным и духовным ценностям, например применение оружия и эксплуатация неисправных транспортных средств<sup>3</sup>. В ст. 1079 Гражданского кодекса РФ<sup>4</sup> имеется характеристика деятельности юридических лиц и граждан, связанной с повышенной опасностью для окружающих: «Использование транспортных средств, механизмов, электрической энергии высокого напряжения, атомной энергии, взрывчатых веществ, сильнодействующих ядов и т.п.; осуществление строительной и иной, связанной с ней деятельности и др.».

Нельзя не согласиться с Кардашовой И.Б., которая считает, что такое определение сферы общественной безопасности необоснованно сужает ее. Нельзя все общественные отношения, складывающиеся в сфере безопасности, сводить к тем, которые возникают в связи с обеспечением безопасности при стихийных бедствиях, эпидемиях и эпизоотиях, а также в связи с использованием предметами и материалами, являющимися источниками повышенной опасности. Сфера общественной безопасности обладает более широким кругом общественных отношений, поскольку зависит от многих социальных факторов, в частности от состояния правопорядка, благоустройства населенных мест, оборудования объектов, предназначенных для массового посещения людьми (стадионов, зданий и других сооружений) и т.п.

Конин В.Н. формулирует следующее понятие общественной безопасности: «объективно и субъективно обусловленная система общественных отношений, которая характеризуется состоянием защищенности материальных и духовных ценностей общества от общественно

<sup>1</sup> Административное право: учебник / под общ. ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. М., 2001. С. 689. См., также, Административное право: учебник / под ред. Л.Л. Попова, М.С. Студеникиной. М., 2010. С. 689.

<sup>2</sup> См.: Корнев, А.П. Административная деятельность органов внутренних дел. М., 1996. С. 32.

<sup>3</sup> Туманов Г.А., Фришко В.И. Указ. соч. С. 21.

<sup>4</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26 января 1996 г. (в ред. от 22 октября 2014 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 5. Ст. 410; 2014. № 43. Ст. 5799.

опасных деяний и негативного воздействия чрезвычайных ситуаций социального, природного, техногенного и биологического характера»<sup>1</sup>.

Иные ученые под общественной безопасностью понимают «систему отношений, связанных с предотвращением или ликвидацией тяжких последствий в отношении жизни и здоровья человека, вызываемых как опасными для окружающих деятельностью или поведением людей, так и действием стихийных сил природы или эпидемиями»<sup>2</sup>; «систему связей и отношений, складывающихся при соблюдении технико-юридических норм, направленных на предотвращение и устранение опасных ситуаций и угрозы жизни и здоровью людей, а также имуществу от действия стихийных сил природы или деятельности, представляющей повышенную опасность для окружающих»<sup>3</sup>.

В.Н. Васин определяет понятие общественной безопасности как «состояние обеспеченности общества мерами охраны и механизмом их реализации от преступных посягательств, антропогенных воздействий природной среды, аварий и катастроф»<sup>4</sup>.

Б.Ф. Калачев, П.Н. Кобец понимают общественную безопасность как «отсутствие недопустимого риска, связанного с возможностью нанесения ущерба жизненно важным интересам личности, общества и государства от опасных деяний и негативного воздействия чрезвычайных ситуаций, вызванных социальными конфликтами, неконтролируемой миграцией, стихийными бедствиями, катастрофами, авариями, пожарами, эпидемиями и иными особыми обстоятельствами»<sup>5</sup>.

А.М. Воронов предлагает рассматривать общественную безопасность в общеюридическом смысле как «правовое состояние защищенности личности и общества от факторов, создающих потенциальную и реальную опасность жизненно важным интересам личности, общества и государства, выраженных, в частности, в общественно опасных действиях (бездействии) и охраняемых системой норм административного, информационного, уголовного, экологического и др. отраслей права»; в управленческом, административно-правовом и информационно-правовом смыслах как «состояние защищенности нормами административного и информационного права определенной совокупности общественных отношений, складывающихся в области жизнедеятельности личности и общества, безопасного функционирования государ-

<sup>1</sup> Конин В.Н. Указ. соч. С. 42 – 44.

<sup>2</sup> Здир Я.А. По поводу прочитанного // Советское государство и право. 1967. № 2. С. 137.

<sup>3</sup> Безденежных В.М., Емелин А.С., Кардашова И.Б., Кудин В.А., Попов В.И., Постольник В.А., Черепанов Е.А.

<sup>4</sup> Васин В.Н. Право на общественную безопасность: Монография. М., 1999. С. 84.

<sup>5</sup> Калачев Б.Ф., Кобец П.Н. Проблемы борьбы с преступностью в системе обеспечения внутренней безопасности Российской Федерации. М., 2006. 141 с.

ственных органов, общественных организаций (объединений) и граждан, реализации их прав, свобод и законных интересов»<sup>1</sup>.

Вызывает интерес определение общественной безопасности, предложенное Б.П. Кондрашовым. Под общественной безопасностью он понимает «систему общественных отношений, урегулированных правовыми нормами в целях обеспечения безопасности личности, общественного спокойствия, благоприятных условий для труда и отдыха граждан, нормальной деятельности государственных органов, общественных объединений, предприятий, учреждений и организаций от угрозы, исходящей от преступных и иных противоправных деяний, нарушения порядка пользования источниками повышенной опасности, предметами и веществами, изъятыми из гражданского оборота, явлений негативного техногенного и природного характера, а также других особых обстоятельств»<sup>2</sup>.

В большей степени, по мнению автора данной монографии, комплексно отвечает реалиям законодательства и достижениям современной науки определение, сформулированное Босхамджиевой Н.А. В своем диссертационном исследовании она предлагает рассматривать общественную безопасность в Российской Федерации в качестве неотъемлемой части национальной безопасности и определить ее как урегулированное ...правовыми нормами состояние защищенности материальных и духовных ценностей, составляющих основу организации социальных групп и общения людей, конституционных прав и свобод человека и гражданина, других законных интересов общества, предусмотренных Конституцией РФ и текущим законодательством, от противоправных деяний, вредоносных явлений техногенного и природного характера, других факторов и условий, создающих угрозу данным правам и законным интересам<sup>3</sup>.

Также, – продолжает Босхамджиева Н.А., – «...можно составить ряд правовых норм, образующих отраслевые институты общественной безопасности: институт противодействия терроризму; институт противодействия экстремизму; институт противодействия преступным и иным противоправным посягательствам; институт противодействия коррупции; институт защиты населения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера; институт противодействия незаконной миграции; институты обеспечения отдельных видов общественной безопасности (пожарной, химической, биологической, ядерной, радиационной, гидрометеорологической, промышленной и транспортной безопасности); институт развития международного сотрудничества по вопросам обеспечения общественной безопасности.

<sup>1</sup> Воронов, А.М. Общественная безопасность: административные и информационно-правовые проблемы обеспечения и организации управления. М., 2004. С. 35.

<sup>2</sup> Кондрашов Б.П. Общественная безопасность и административно-правовые средства ее обеспечения. М., 1998. С. 8.

<sup>3</sup> Босхамджиева Н.А. Административно-правовые основы обеспечения общественной безопасности в Российской Федерации: автореф. дис...д-ра. юрид. наук. М., 2013. С. 14. См. также: Босхамджиева Н.А. Общественная безопасность как объект административно-правового обеспечения // Юридический мир. 2012. № 9. С. 51–57.

Большая часть выделенных институтов общественной безопасности, по ее мнению, сформировалась из норм федеральных законов и подзаконных нормативных правовых актов Российской Федерации, которые построены на разнообразных понятиях и до настоящего времени не систематизированы.

В целях совершенствования отечественного законодательства в сфере ...правового обеспечения общественной безопасности Босхамджиевой Н.А. предлагается разработать и принять федеральный закон «Об общественной безопасности», детализирующий и конкретизирующий нормы Федерального закона «О безопасности», а также положения Стратегии национальной безопасности до 2020 г. и Концепции общественной безопасности в Российской Федерации, а также провести комплексную систематизацию и унификацию нормативных правовых актов, нормы которых образуют институты общественной безопасности.

Руководствуясь всем вышеизложенным представляется возможным сформулировать авторскую позицию на определение общественной безопасности, под которой в современных условиях можно понимать – *государственно-правовой институт, включающий комплекс механизмов и структур по обеспечению состояния защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от угроз в различных областях общественной жизни (социальной и межнациональной, правоохранительной, пожарной, химической, биологической, ядерной, радиационной, гидрометеорологической, промышленной и транспортной).*

Обеспечение безопасности возможно только силами государства посредством закона. Безопасность неразрывно связана с суверенитетом: только абсолютно суверенное государство может стать полноправным субъектом международной безопасности. Любое государство во избежание распада должно определить и согласовать национальные интересы, учитывая возможные источники напряжения, и использовать государственно-правовые механизмы для разрешения противоречий демократическим путем.

**И.В. Филимонов,**

СТАРШИЙ ПРЕПОДАВАТЕЛЬ

КАФЕДРЫ ГРАЖДАНСКОГО ПРАВА И ГРАЖДАНСКОГО ПРОЦЕССА

АНО ВПО «ПРИКАМСКИЙ СОЦИАЛЬНЫЙ ИНСТИТУТ»

## **ЗАЩИТА СУБЪЕКТОВ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РФ**

7 мая 2013 года в Российской Федерации был принят Федеральный закон «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации» от 07.05.2013 № 78-ФЗ.

Прежде всего, данным законом определены основные задачи и компетенция Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей и уполномоченных по защите прав предпринимателей в регионах страны.

Предпосылкой к принятию такого Федерального закона послужил Указ Президента РФ от 07.05.2012 № 596, в котором Правительству Российской Федерации было дано поручение о создании института уполномоченного по защите прав предпринимателей на федеральном и региональном уровнях.

Из Закона<sup>1</sup> следует, что Уполномоченный при Президенте РФ по защите прав предпринимателей и его рабочий аппарат являются государственным органом с правом юридического лица, обеспечивающим гарантии государственной защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности и соблюдения указанных прав органами государственной власти, органами местного самоуправления и должностными лицами. Уполномоченный назначается Президентом РФ с учетом мнения предпринимательского сообщества сроком на 5 лет. Одно и то же лицо не может быть назначено Уполномоченным более чем на два срока подряд. Уполномоченным назначается лицо, являющееся гражданином РФ, не моложе 30 лет, имеющее высшее образование.

Данным Федеральным законом установлены определенные ограничения для Уполномоченного – он не вправе быть членом Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, депутатом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, депутатом законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, заниматься другой оплачиваемой и

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 07.05.2013 N 78-ФЗ (ред. от 02.11.2013) «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации» // Российская газета. № 99. 13.05.2013.

что важно неоплачиваемой деятельностью, за исключением преподавательской, научной либо иной творческой деятельности. Уполномоченный обязан прекратить деятельность, несовместимую с его статусом, не позднее четырнадцати дней со дня назначения на должность. В своей деятельности Уполномоченный не может руководствоваться решениями политической партии или иного общественного объединения, членом которого он состоит.

Для реализации задач, оформленных в вышеописанном Указе Президента РФ в Федеральном законе «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации» от 07.05.2013 № 78-ФЗ имеется наделение Уполномоченного широким кругом полномочий. К примеру, Уполномоченный в ходе рассмотрения жалобы вправе:

1) запрашивать и получать от органов государственной власти, органов местного самоуправления и у должностных лиц необходимые сведения, документы и материалы;

2) беспрепятственно посещать органы государственной власти, органы местного самоуправления при предъявлении служебного удостоверения;

3) в целях защиты прав субъектов предпринимательской деятельности, подозреваемых, обвиняемых и осужденных по делам о преступлениях, предусмотренных статья 159-159.6, 160 и 165 Уголовного кодекса Российской Федерации, если эти преступления совершены в сфере предпринимательской деятельности, а также статья 171-172, 173.1-174.1, 176-178, 180, 181, 183, 185, 185.2-185.4, 190-199.2 Уголовного кодекса Российской Федерации, без специального разрешения посещать места содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых и учреждения, исполняющие уголовные наказания в виде лишения свободы;

4) принимать с письменного согласия заявителя участие в выездной проверке, проводимой в отношении заявителя в рамках государственного контроля (надзора) или муниципального контроля.

5) одновременно с обжалованием в судебном порядке ненормативных правовых актов органов местного самоуправления, нарушающих права и законные интересы субъектов предпринимательской деятельности, выносить подлежащие немедленному исполнению предписания о приостановлении их действия до вступления в законную силу судебного акта, вынесенного по результатам рассмотрения заявления Уполномоченного.

Кроме того, Уполномоченный вправе назначать общественных представителей, организовывать общественные приемные, которые будут оказывать субъектам предпринимательской деятельности консультативную помощь.

Из норм Федерального закона № 78-ФЗ представляется, что Уполномоченный при Президенте РФ по защите прав предпринимателей наделен широким кругом полномочий, некоторые из которых являются уникальными по своему составу, из сравнения, например, с

полномочиями Уполномоченного по правам человека, статус которого определен Федеральным Конституционным законом от 26 февраля 1997 г. N 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации».

В отличие от Уполномоченного по правам человека в РФ, Уполномоченный по защите прав предпринимателей не имеет правового закрепления в Конституции РФ, хотя характер их деятельности и задачи сходны по своим параметрам.

Необходимость введения в России института «бизнес-омбудсмена» объясняется, прежде всего, наличием огромного количества правовых проблем в сфере предпринимательства, которые предприниматели не в состоянии самостоятельно разрешить. Лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность особенно остро уязвимы, с правовой точки зрения, в период кризиса, стремительно развивающегося в России. На это прямо указывает количество обращений к «бизнес омбудсмену» – 6593 заявления.

#### Библиографический список

1. Федеральный закон от 07.05.2013 N 78-ФЗ «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации» // Собр. законодательства РФ. 13.05.2013. № 19. Ст. 2305.
2. Доклад Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей за 2014 год [Электронный ресурс]. URL: <http://doklad.ombudsmanbiz.ru/> (дата обращения: 13.14.2015).



**В.Н. ЦУКАНОВ,**

КАНДИДАТ ЮРИДИЧЕСКИХ НАУК,

ДОЦЕНТ КАФЕДРЫ КОНСТИТУЦИОННОГО, МУНИЦИПАЛЬНОГО И АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

АНО ВПО «ПРИКАМСКИЙ СОЦИАЛЬНЫЙ ИНСТИТУТ»

## **ПСИХОЛОГИЧЕСКАЯ ПОДГОТОВКА СОТРУДНИКОВ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В УСЛОВИЯХ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ТЕРРОРИЗМУ**

Эффективность деятельности органов внутренних дел по противодействию терроризму зависит от совокупности многих взаимосвязанных факторов. К ним можно отнести полноту и объективность выявления и учета причин, условий, порождающих и благоприятствующих терроризму; уровень технической и специальной оснащенности служб и подразделений органов внутренних дел (ОВД), непосредственно принимающих меры по противодействию этому социальному явлению; степень осознания обществом угрозы, от него исходящей; состояние антитеррористического законодательства.

Кроме того, одним из существенных обстоятельств, определяющих успех противодействия терроризму, является психологическая подготовка личного состава ОВД. Обычно под психологической подготовкой понимают комплекс взаимосвязанных мероприятий, направленных на формирование и развитие психологических качеств и состояний сотрудника ОВД, обеспечивающих эффективное решение им профессиональных задач<sup>1</sup>. С нашей точки зрения необходимость психологической подготовки обусловлена рядом факторов:

1. Проблема противодействию терроризму имеет серьезное практическое значение: компетентный подход, профессиональная организация деятельности сотрудников ОВД могут существенно снизить угрозу человеческим жизням и минимизировать ущерб от терроризма<sup>2</sup>.

2. Повседневная деятельность по предупреждению и пресечению террористических актов часто проходит в условиях, требующих усиленного расхода внутренних резервов человека. Значительные длительные нагрузки оказывают наиболее неблагоприятное воздействие на субъект, иногда полностью дезорганизуя его трудовую деятельность<sup>3</sup>. Поэтому правильно организованная психологическая подготовка позволяет личному составу ОВД вырабатывать устойчивость к сильнодействующим психическим факторам.

<sup>1</sup> Белик Я. Я. Психологическая подготовка сотрудников органов внутренних дел к действиям в условиях террористического акта / Я. Я. Белик, И. О. Котенев // Психопедагогика в правоохранительных органах. 2001. № 2 (16). С. 122.

<sup>2</sup> Абрамов Ю. А. Белая книга российских спецслужб / Ю. А. Абрамов, Ю. И. Авдеев, С. Н. Алмазов. М., 1996. С. 25.

<sup>3</sup> Постылякова Ю. В. Ресурсы совладения со стрессом в разных видах профессиональной деятельности / Ю. В. Постылякова // Психологический журнал. 2005. № 6. С. 35.

3. Сегодня Министерство внутренних дел стало «воюющим» министерством<sup>1</sup>: участие его сотрудников в боевых действиях с незаконными вооруженными формированиями, например, на Северном Кавказе, требует от них повышенной психологической подготовленности к действиям в экстремальных условиях, связанных со службой.

Однако, как показывает практика, наличие жизненного опыта, значительного стажа службы, хороших физических данных зачастую недостаточно для участия в вооруженном конфликте. Необходимые качества, такие как сила и выносливость, ловкость и быстрота, смелость и находчивость, высокий боевой дух, позволяющий сохранить хладнокровие в условиях смертельной опасности, достигаются на стадии психологической подготовки сотрудников, направляемых в районы боевых действий<sup>2</sup>.

4. Противодействие терроризму зачастую связано с вынужденными длительными служебными командировками сотрудников ОВД. В связи с этим меняется круг общения и привычный образ жизни, приходится временно расставаться с близкими людьми, что отрицательно воздействует на эмоциональное состояние личного состава. Могут возникнуть также проблемы психологической совместимости во время групповой изоляции. Предупреждение вышеназванных проблем должно происходить на стадии подготовительной работы перед запланированной командировкой.

Таким образом, психологическая подготовка имеет важное значение в противодействии терроризму.

Однако важной особенностью данной деятельности является формирование и укрепление правосознания в психологии подготавливаемых сотрудников. Это связано с рядом причин. Во-первых, сотрудники ОВД при проведении силовых операций могут неоправданно применять в отношении террористов и лиц, поддерживающих их, меры принуждения, что может повлечь за собой негативные юридические последствия для самих работников милиции. Во-вторых, роль защитника права должна особенно прочно укрепиться в сознании личного состава ОВД, так как стрессовые ситуации, с которыми им придется столкнуться в условиях противодействия терроризму, могут оказать сильное контрправовое влияние на их сознание и волю. В-третьих, с укреплением правосознания тесно связано формирование отношения к своим обязанностям сотрудников ОВД, как защитников граждан от терроризма, которые должны находить свое выражение в комплексе необходимых тактически грамотных мероприятий, основанных на норме закона.

<sup>1</sup> Башкирский А. И. Психологические аспекты антитеррористической деятельности правоохранительных органов / А. И. Башкирский // Российская система противодействия терроризму: проблемы, механизмы реализации и перспективы развития. Челябинск, 2005. С. 131.

<sup>2</sup> Организация психологического обеспечения деятельности сотрудников органов внутренних дел в экстремальных условиях: метод. пособие / под ред. В. М. Бурькина. М.: ИМЦ ГУК МВД России, 2004. С. 40.

Анализ и обобщение имеющегося опыта научных исследований в области правосознания показывает, что значительное влияние на его формирование оказывают происходящие социально-экономические и политические процессы в обществе, образовательный и культурный уровень сотрудников ОВД, их жизненный опыт, отношение к нормам права.

В этой связи в процесс психологической подготовки работников органов внутренних дел необходимо включить теоретическое и практическое обучение, которое заключается в том, что:

- на первоначальном этапе доводится определенный объем информации о правовых нормах, регулирующих общественные отношения в рассматриваемых условиях;
- в сознание обучаемых сотрудников с помощью определенных методов внедряются установки, связанные с правовыми предписаниями, дозволениями, запретами;
- следует активно использовать индивидуальные качества лиц, с которыми проводятся занятия, акцентировать внимание на их личном служебном опыте;
- представляется оправданным обращаться к военной, политической, экономической, социальной и иной действительности, останавливаясь на имеющихся противоречиях и тенденциях в реальной общественной жизни страны;
- тактически правильно будет использовать в обучении положительный и отрицательный опыт противодействия терроризму в иностранных государствах;
- целесообразно привлекать сотрудников ОВД и специалистов из других сфер деятельности, которые по своим профессиональным качествам в состоянии обеспечить на высоком педагогическом уровне правовую подготовку обучаемых.

Следует также иметь в виду, что в условиях постоянной угрозы проведения террористических актов в отношении мирного населения сотрудники ОВД должны быть готовы действовать в условиях панического поведения со стороны большого количества людей, вызванного стрессовой ситуацией. Обобщая типичные ситуации, связанные с проведением террористических актов, можно смоделировать механизм развития общего состояния людей, которые в силу определенных обстоятельств пострадали или стали свидетелями рассматриваемого события.

«В первые несколько мгновений после шокирующего стимула обычно наступает так называемый «психологический момент». Масса людей оказывается как бы во взвешенном состоянии и у них наступает «оторопь». В этой ситуации люди готовы следовать первой реакции, иногда совершенно нерациональной»<sup>1</sup>. Сотрудники ОВД могут использовать данный момент и взять практическое руководство над людьми в целях перелома ситуации. остано-

---

<sup>1</sup> Шабалин О. М. Психологическая подготовка сотрудников правоохранительных органов к действиям в условиях террористического акта / О. М. Шабалин / Общественно-государственная подготовка сотрудников органов внутренних дел России : учеб.-метод. пособие. Пермь, 2000. С. 255.

вить паническое поведение в определенных случаях помогает привычное стимулирование (например, громкое включение национального гимна, на который люди, как правило, рефлекторно реагируют своим осознанным поведением) или, напротив, использовать неожиданный интенсивный стимул (например, использование технических средств с целью подачи громких команд). Очевидно, что всякое противодействие массовой панике, возникшей после террористического акта, возможно в случае преодоления стрессового состояния, в котором могут находиться сами сотрудники ОВД.

По мнению некоторых ученых стрессовую реакцию человека практически невозможно предотвратить<sup>1</sup>. Поэтому в целях предупреждения наступления посттравматических расстройств может и должна сыграть предварительная психологическая подготовка работников правоохранительных органов, которая при правильной организации может привести к значительному снижению психических расстройств у лиц, принимающих меры по ликвидации последствий террористического акта.

В заключении следует отметить, что успешная деятельность сотрудников ОВД по противодействию терроризму на сегодняшний день зависит от многих факторов, особое место в ряду которых занимает психологическая подготовка. Именно она требует дальнейшего осмысления для эффективного противодействия терроризму.

#### Библиографический список

1. Абрамов Ю. А. Белая книга российских спецслужб / Ю. А. Абрамов, Ю. И. Авдеев, С. Н. Алмазов. М., 1996.
2. Башкирский А. И. Психологические аспекты антитеррористической деятельности правоохранительных органов / А. И. Башкирский // Российская система противодействия терроризму: проблемы, механизмы реализации и перспективы развития. Челябинск, 2005.
3. Белик Я. Я. Психологическая подготовка сотрудников органов внутренних дел к действиям в условиях террористического акта / Я. Я. Белик, И. О. Котенев // Психопедагогика в правоохранительных органах. 2001. № 2 (16).
4. Организация психологического обеспечения деятельности сотрудников органов внутренних дел в экстремальных условиях: метод. пособие / под ред. В. М. Бурюкина. М.: ИМЦ ГУК МВД России, 2004.
5. Постылякова Ю. В. Ресурсы совладения со стрессом в разных видах профессиональной деятельности / Ю. В. Постылякова // Психологический журнал. 2005. № 6.
6. Смирнов В. Н. Профессионально-психологическое обеспечение деятельности сотрудников органов внутренних дел в экстремальных условиях: учеб.-метод. пособие. Домодедово: ВИПК МВД России, 2003.
7. Шабалин О. М. Психологическая подготовка сотрудников правоохранительных органов к действиям в условиях террористического акта / О. М. Шабалин / Общественно-государственная подготовка сотрудников органов внутренних дел России : учеб.-метод. пособие. Пермь, 2000.

---

<sup>1</sup> Смирнов В. Н. Профессионально-психологическое обеспечение деятельности сотрудников органов внутренних дел в экстремальных условиях: учеб.-метод. пособие. Домодедово: ВИПК МВД России, 2003. С. 57.

**ОРЛОВА Э.А.,**

КАНДИДАТ ЮРИДИЧЕСКИХ НАУК,

ДОЦЕНТ КАФЕДРЫ ГРАЖДАНСКОГО ПРАВА И ГРАЖДАНСКОГО ПРОЦЕССА

АНО ВПО «ПРИКАМСКИЙ СОЦИАЛЬНЫЙ ИНСТИТУТ»

## **КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ СТАТУСА ВЫСШЕГО ДОЛЖНОСТНОГО ЛИЦА СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Со времени принятия Конституции Российской Федерации прошло двадцать лет, однако в нашем государстве продолжается сложный и многоплановый процесс реализации конституционных основ федерализма, поиск наиболее оптимальных моделей взаимоотношений между федерацией и ее субъектами, обеспечивающих, с одной стороны, единство и территориальную целостность государства, а с другой – самостоятельность и независимость ее регионов.

Конституция Российской Федерации (ст. 77) предоставила субъектам Российской Федерации право самостоятельно устанавливать свои системы органов государственной власти в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленных Федеральным законом<sup>1</sup>.

Ст. 10 Конституции РФ устанавливает, что государственная власть в РФ осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны.

Положение данной статьи относится не только к организации государственной власти на федеральном уровне, но и к системе органов государственной власти субъектов РФ. Применительно к системе органов государственной власти субъектов РФ принцип разделения властей раскрыт в Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – ФЗ «Об общих...») от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (в ред. от 07.06.2013 г.)<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (в ред. от 21.07.2014) // Собрание законодательства РФ. 04.08.2014. № 31. Ст. 4398.

<sup>2</sup> Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ (в ред. от 30.11.2015) // Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

В качестве органа государственной власти субъекта РФ ФЗ «Об общих...» указывает, в том числе, и высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

Конституционно-правовой статус высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) как органа государственной власти означает оформленное конституцией РФ, федеральными законами, конституциями, уставами и законами субъектов РФ положение высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ), характеризующее его природу, место в системе конституционно-правовых отношений, важнейшие права и обязанности, формы (порядок) их реализации и принимаемые при этом акты или совершаемые действия.

Законодатель ввел термин «высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ)», тем самым предоставив возможность субъектам РФ самостоятельно закреплять в своем законодательстве ту или иную должность либо сочетать данные должности и наполнять их конкретным содержанием.

Наименования должности высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) субъектами РФ устанавливаются самостоятельно с учетом требований федерального законодательства.

ФЗ «Об общих...» включает высшее должностное лицо субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) в систему органов исполнительной власти субъекта РФ. Следуя федеральному законодательству, законодательство большинства субъектов РФ также включает свое высшее должностное лицо (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) в систему органов исполнительной власти.

Однако, исходя из более подробного анализа законодательства субъектов РФ, представляется возможным выделить следующие модели закрепления в них статуса высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ). Так, в республиках место высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) в системе органов государственной власти субъекта РФ определяется следующим образом:

1) высшее должностное лицо республики (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти республики) является главой республики, непосредственно не

возглавляет систему исполнительной власти, но обладает значительными полномочиями в отношении исполнительной власти (Республика Башкортостан);

2) высшее должностное лицо республики (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти республики) является главой республики, возглавляет систему исполнительной власти субъекта РФ и одновременно возглавляет высший исполнительный орган государственной власти республики (Удмуртская Республика, Республика Бурятия и др.);

3) высшее должностное лицо республики (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти республики) является главой республики и главой исполнительной власти при наличии должности председателя высшего исполнительного органа государственной власти республики (Республика Татарстан, Кабардино-Балкарская Республика и др.).

Большинство субъектов РФ, не являющихся республиками, в своих Уставах (Основных законах) закрепляют статус высшего должностного лица субъекта РФ – Губернатора, Главы администрации, Мэра – как руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ (Правительства, Администрации). Такая модель функционирования органов государственной власти наблюдается в Костромской области, Тюменской области, Хабаровском крае, Москве и др.

Иная система организации исполнительной власти наблюдается в Свердловской области, где Губернатор является высшим должностным лицом и возглавляет систему исполнительных органов государственной власти области, а Правительство области, являющееся высшим постоянно действующим исполнительным органом государственной власти области, возглавляет Председатель Правительства.

Федеральный закон «Об общих...» определил требования, которым должен отвечать кандидат на пост высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ): наличие гражданства РФ, отсутствие гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина РФ на территории иностранного государства, достижение тридцатилетнего возраста.

Высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) избирается гражданами РФ, проживающими на территории определенного субъекта РФ, на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании на срок не более пяти лет и не может замещать указанную должность более двух сроков подряд (ч. 5 ст. 18 ФЗ «Об общих...»).

Напомним, что ранее, согласно ч. 1 ст. 18 ФЗ «Об общих...» (в ред. от 11.12.2004 г.), гражданин РФ наделялся полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) по представлению Президента РФ законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ.

Высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) не может быть одновременно депутатом Государственной Думы Федерального Собрания РФ, членом Совета Федерации Федерального Собрания РФ, судьей, замещать иные государственные должности РФ, иные государственные должности данного субъекта РФ, должности федеральной государственной службы, должности государственной гражданской службы субъекта РФ, а также муниципальные должности и должности муниципальной службы, не может заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации (ч. 4 ст. 18 ФЗ «Об общих...»).

В ст. 19 ФЗ «Об общих...» закреплены случаи досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ), самым серьезным из которых является отрешение его от должности Президентом РФ в случае выражения ему недоверия законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ, а также утраты доверия Президента РФ за ненадлежащее исполнение своих обязанностей.

Важным элементом конституционно-правового статуса высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) является его компетенция, состоящая из двух элементов: предметов ведения и полномочий<sup>1</sup>.

Предметы ведения высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) складываются из вопросов исключительного ведения субъектов РФ, то есть всех вопросов, которые перечислены в ст. 71 и ст. 72 Конституции РФ, и вопросов совместного ведения РФ и ее субъектов (ст. 72 Конституции РФ), отнесенных федеральными законами и соответствующими договорами к компетенции субъектов РФ.

Поскольку большинство конституций (уставов) субъектов РФ включают высшее должностное лицо субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа

---

<sup>1</sup> Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма. М.: Дело, 1998. 160 с.



государственной власти субъекта РФ) в систему исполнительной власти субъекта РФ, то и реализация полномочий высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) в основном ложится на органы исполнительной власти, и поэтому его полномочия в сфере исполнительной власти наиболее обширны.

Высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) обладает полномочиями по руководству высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ (формирование высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, подписание решений высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ и др.), а также полномочиями, связанными с деятельностью высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ (при этом высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) осуществляет административно-хозяйственную деятельность).

Помимо полномочий, связанных с формированием и деятельностью органов исполнительной власти субъекта РФ, высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) обладает представительскими, законодательными и надзорно-контрольными полномочиями.

Высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) осуществляет правотворческую деятельность – издает указы (постановления) и распоряжения, которые обязательны для исполнения в субъекте РФ (ст. 22 ФЗ «Об общих..»).

Необходимо также отметить, что конституционно-правовой статус высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) является изменяющейся во времени категорией, содержание которой зависит от конкретных целей и задач государства в определенный период времени. На современном этапе перед Россией стоит задача укрепления единства государственной власти, стабилизации обстановки в субъектах РФ, недопущение совершения актов сепаратизма и террористических актов, что не может не отразиться на конституционно-правовом статусе высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов РФ.

Так, произошедшие в российском законодательстве изменения, отражающие современную действительность, внесли существенные корректировки в конституционно-правовой статус высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа

государственной власти субъекта РФ). Принятыми в последнее время законами отменен порядок наделения гражданина РФ полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ по представлению Президента РФ, изменены порядок прекращения полномочий высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ), их объем, гарантии деятельности высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) и его ответственность.

На основании изложенного представляется, что процесс реформирования органов государственной власти субъектов РФ будет продолжаться, однако с сохранением тенденций к активному вмешательству федерации в дела ее субъектов, что обусловлено особенностями развития России на современном этапе.

#### **Библиографический список**

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (в ред. от 21.07.2014) // Собрание законодательства РФ. 04.08.2014. № 31. Ст. 4398.
2. Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ (в ред. от 30.11.2015) // Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.
3. Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма. М.: Дело, 1998. 160 с.

**Володченко Ю.Н.,**

КАФЕДРА ТЕОРИИ И ИСТОРИИ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА,  
АНО ВПО «ПРИКАМСКИЙ СОЦИАЛЬНЫЙ ИНСТИТУТ»

**ОКУНЕВ А.А.,**

СТУДЕНТ 5 КУРСА ЮРИДИЧЕСКОГО ФАКУЛЬТЕТА,  
АНО ВПО «ПРИКАМСКИЙ СОЦИАЛЬНЫЙ ИНСТИТУТ»

## **ПРИНЦИП РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ КАК ОСНОВА ИНСТРУМЕНТАЛЬНОЙ СОСТАВЛЯЮЩЕЙ КОНСТИТУЦИИ РОССИИ: КОЛЛИЗИИ И РЕАЛИИ НАЦИОНАЛЬНОЙ И ЗАРУБЕЖНОЙ ПРАКТИКИ**

На протяжении многих веков поиск человечеством идеального государственного механизма сопровождается идеей разделения законодательной, исполнительной и судебной властей.

Прежде чем проанализировать основы закрепления принципа разделения властей в Конституции России 1993 г., проведем небольшой экскурс в мировую историю.

В зачаточном состоянии идея этого принципа присутствовала во взглядах древних философов (Аристотель, Полибий) и применялась на практике в Римской республике: Сенат – Консулы – Преторы; в Афинском государстве: Народное Собрание – Гелиэя – Коллегия Архонтов и в других государствах Античного Мира. Как составная часть учения о демократическом государстве утверждение о разделении властей связано с революциями XVII–XVIII вв., когда Д. Локк (Великобритания) и Ш. Монтескье (Франция) сформулировали этот принцип как важную гарантию против концентрации и злоупотребления властью, свойственных феодальным монархиям. Первые конституции в США (1787 г.) и Франции (1791 г.) закрепили разделение властей, видя в нём важный элемент равновесия трёх основных ветвей государственной власти для осуществления главной функции государства – охраны свободы и прав человека. Декларация прав человека и гражданина 1789 г., как первая часть нынешней французской Конституции, закрепляет: «*Всякое общество, в котором не обеспечено пользование правами и не проведено разделение властей, не имеет конституции*»<sup>1</sup>.

Нанеся значительный ущерб развивающейся теории, разделение властей было отвергнуто марксистско-ленинским учением, в соответствии с которым в России, а затем и в других странах было построено государство, отказавшееся от принципа разделения властей и декларативно провозгласившее принцип «*Вся власть народу*», так и не реализованный на практи-

<sup>1</sup> Декларация прав человека и гражданина [Электронный ресурс]. Принята Учредительным собранием Франции 26 августа 1789 г. Ст. 16. URL: <http://www.fogrin.narod.ru/text/norma/dpg1789.htm> (дата обращения: 20.05.2013)

ке. Но это не свидетельствует о полном отказе от вышестоящего принципа. Например, в современном Китае высшую власть народа олицетворяет Всекитайское Собрание народных представителей в тесной взаимосвязи с реальной властью Коммунистической партии Китая.

При этом в конституциях многих стран имеет место одновременное присутствие того и иного подхода: социологического (власть народа) и организационно-правового (разделение властей). Уже в первой писаной конституции государства – Конституции США 1787 г. – они, по существу, были соединены словами: «Мы, народ Соединенных Штатов...»<sup>1</sup> [Конституция США 1787]. Конституция провозглашала его учредительную власть, суверенитет, а устанавливая систему органов государства с разделением их полномочий (Конгресс, Президент, суды), она закрепляла организационно-правовое разделение властей.

В Российской Федерации принцип разделения властей закреплён в Конституции 1993 г., ст. 10: «Государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны»<sup>2</sup>. Налицо классическая конструкция принципа разделения властей по формуле «1+1+1».

Все органы государственной власти в равной степени должны выразить целостную концепцию народного суверенитета. Однако на практике имеют место различные модификации принципа разделения властей, о чём пойдет речь далее.

Закрепление системы высших органов государственной власти в Российской Федерации является составной частью понятия «Основы конституционного строя». Но уже содержание ст. 11 Конституции вызывает один существенный вопрос.

Согласно указанной статье государственную власть в России осуществляют:

- Президент РФ;
- Федеральное Собрание;
- Правительство РФ;
- суды РФ.

Сопоставление ст. 10 и 11 Конституции (в первой из них государственная власть определена в трёх формах, а во второй – в четырёх) позволяет сделать вывод о том, что президентская власть обладает определёнными чертами государственной власти, отличными от трёх других. Позиция разработчиков Конституции по данному вопросу не совсем понятна. Почему же именно в основах конституционного строя не дано более детальное закрепление места

<sup>1</sup> Конституция США 1787 г. [Электронный ресурс]. Принята Конституционным Конвентом в Филадельфии 17 сентября 1787 г. Преамбула. URL: <http://www.hist.msu.ru/ER/Text/cnstUS.htm> (дата обращения: 20.05.2013).

<sup>2</sup> Конституция Российской Федерации (принята 12 декабря 1993 года) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398.

Президента в системах законодательной, исполнительной и судебной властей? Вопрос, несмотря на его очевидную актуальность, по неизвестным причинам разрешен не был.

Особенностью отдельных стран (например, Франции) является то, что Президент как бы не входит ни в одну из трёх властей. Следует отметить явную схожесть моделей президентской власти России и Франции.

Как следует из п. 2 ст. 80 Конституции России глава государства обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие всех ветвей власти. То есть на практике имеет место некая фигура «дирижёра», способного направлять деятельность всего «оркестра» – государственного аппарата<sup>1</sup>.

Таким образом, мы видим новую конструкцию принципа разделения властей, получившую теоретическую формулу «1+3».

В то же время ряд статей Конституции России (но наиболее компактно в п. а, б, ст. 83) признают Президента главой исполнительной власти (право назначать председателя Правительства, право председательствовать на заседаниях Правительства и др.). Из этого следует, что конституционная конструкция власти «1+3» фактически продолжается конструкцией «2+2» – в связке Президента и Правительства, с одной стороны, и Федерального Собрания и Судов – с другой.

Но на этом правовые коллизии не прекращаются. Напрашивается вопрос: «На каком основании?» Опять же Конституция России в ст. 75, 129 и др. закрепляет наличие органов, не входящих ни в одну из трех ветвей власти. Это Прокуратура, Центральный банк России, Центральная избирательная комиссия, Уполномоченный по правам человека...

На примере органов Прокуратуры России уделим внимание ещё одной правовой коллизии. Чем руководствовались создатели Конституции, включив положения о данном надзорном органе в главу «Судебная власть» ст. 129? Не напоминает ли это конституционные основы построения судебной власти во Франции, где при судах всех инстанций состоят прокуроры как их структурные единицы? Что это? «Абсолютно непродуманный образец копирования апробированного веками опыта Франции, закрепленного в инструментальной конституции 1958 г., генератором создания которой был национальный герой Шарль де Голль?». Вопрос правовой казуистики временно остается открытым. Почему временно? Потому что имеет место поступившая в Государственную Думу Федерального Собрания России в октябре настоящего года законодательная инициатива об изменении названия и содержания главы № 7 Конституции, и, как говорится, «время покажет».

---

<sup>1</sup> Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: учебник. М., 2008. С. 131.

Вместе с тем государственная практика ряда стран закрепляет и иные конструкции принципа разделения властей, которые заслуживают внимания как с правовых, так и практических позиций. Вкратце напомним о них.

Во-первых, в конституциях появились упоминания о новых ветвях власти. Конституционная доктрина ряда стран Латинской Америки (конституции Колумбии 1991 г., Бразилии 1988 г. и др.) исходит из существования четырёх властей: дополнительно названа избирательная власть (граждане, составляющие избирательный корпус).

Во-вторых, в научной литературе и на практике в Болгарии, Италии, Индии, Украине имело место применение четвертой власти – учредительной, под которой понимается право народа непосредственно или путём создания специального учредительного собрания принимать конституцию и определять тем самым основы организации государства.

В-третьих, четвёртой властью называют также прессу, формирующую общественное мнение, но это уже результат социологического подхода. Пресса государственной властью не обладает (хотя в ст. 206 предыдущей Конституции Египта в редакции 1980 г. говорилось, что «пресса – народная независимая власть»).

В-четвёртых, но в редких случаях, говорится о контрольной государственной власти.

В-пятых, в отдельных конституциях в развивающихся странах с однопартийной системой упоминалась партийная власть, рассматривавшаяся как особая разновидность государственной власти.

В современной зарубежной политологии есть и другие взгляды на разделение властей.

Во-первых, различают власть постановляющую (власть большинства) и противодействующую (эту власть называют ещё трибутарной), то есть оппозиции.

Во-вторых, проводят разделение власти между правящими и управляемыми.

В-третьих, проводятся разграничения между решающей и контрольной властями.

В-четвёртых, в федерациях, унитарных государствах, имеющих автономные образования политического характера, существует вертикальное разделение властей (государственной власти федерации и государственной власти ее субъектов, а также государственной власти политической автономии в унитарном государстве).

Особый интерес (в-пятых) вызывает концепция разделения государственной власти и власти местного самоуправления. Кратко остановимся на данной позиции, опять же опираясь на Конституцию России. Ст. 12 гарантируется местное самоуправление, и его органы не входят в систему органов государственной власти. Налицо ориентир – англо-саксонская модель местного самоуправления. Но тогда почему в Конституции не разрешен вопрос, как наиболее оптимально спроецировать принцип разделения властей на органы местного самоуправления?

На практике теория разделения властей отнюдь не предполагает создания «китайской стены» между различными ветвями власти, поскольку речь идет о единой государственной власти как о едином организационно-правовом институте<sup>1</sup>. Единство государственной власти при необходимом разграничении её ветвей порождает переплетение их отдельных элементов, в связи с чем концепция разделения властей в конституционном праве получила еще два важных дополнения:

1) необходимость баланса властей, как, например, «Отцы конституции» США стремились к уравниванию ветвей власти с тем, чтобы ни одна из них не была такой, которая могла бы возвыситься над другой, подавлять другую или другие;

2) создание системы сдержек и противовесов, когда каждая ветвь власти не только уравнивает, но и ограничивает другую (другие), например, президент США не может распустить конгресс (парламент), но и конгресс не может сместить президента и руководимых им министров (кроме случаев импичмента); президент может задержать закон конгресса путем отлагательного вето, но конгресс преодолевает его 2/3 голосов<sup>2</sup>.

Новый аспект идее единства власти был придан сочинениями некоторых французских просветителей, подходивших к этому вопросу скорее с социологических, чем с организационно-правовых позиций. Они рассматривали законодательную, исполнительную, судебную власть лишь как особые проявления верховной власти, суверенитета народа, считая, что все «члены государства» должны участвовать в управлении им через формирование «общей воли», то есть налицо новый, коллективистский подход к идее единства государственной власти.

Идея единства государственной власти в целом имеет авторитаристский характер, но требование социального единства власти может служить целям поиска консенсуса и согласия в обществе. Подобный подход использовался для преодоления экономических и политических кризисов в самых разных демократических странах (например, в США в 30-х гг., во Франции в 60-х гг.).

Таким образом, две основные модели – разделение властей и их единство – не являются абсолютными, самодовлеющими.

В целом, разумное сочетание разделения и единства властей как в Российской Федерации, так и в других демократических странах, выражается в достаточно понятных аксиомах:

– ни одна из трех властей не должна вмешиваться в прерогативы другой власти, либо сливаться с другой властью;

<sup>1</sup> Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран: учебник. М., 2007. С 139.

<sup>2</sup> Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: учебник. М., 2008. С. 131.

- законы должны обладать высшей юридической силой и приниматься только народом или законодательным органом;
- исполнительная власть должна заниматься, в основном, исполнением законов и только ограничено наделяться правами нормотворчества, а в зависимости от формы правления быть подотчетной главе государства либо парламенту;
- между законодательным и исполнительным органом должен быть обеспечен баланс полномочий, исключающий перенесение центра властных решений;
- судебные органы независимы и в пределах своей компетенции действуют самостоятельно;
- споры о компетенции должны решаться только правовыми процедурами и в первую очередь через органы конституционной юстиции;
- конституционная система должна предусматривать правовые способы сдерживания каждой власти двумя другими, то есть через баланс властей и систему сдержек и противовесов.

Реализация перечисленных аксиом – важнейшее условие политической стабильности и исключения конституционных кризисов.

Завершая анализ затронутых вопросов, приведем высказывание известного современного специалиста в области конституционного права В. Е. Чиркина: «Разделение властей – демократическая концепция. Она направлена против авторитаризма, тоталитаризма. Однако преувеличение значения делимости ведет к неуправляемости государства»<sup>1</sup>.

#### Библиографический список

1. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: учебник. М., 2008. 560 с.
2. Декларация прав человека и гражданина: ст. 16. Принята Учредительным собранием Франции 26 августа 1789 г.
3. Конституция США 1787 г.: преамбула. Принята Конституционным Конвентом в Филадельфии 17.09.1787 г.
4. Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран: учебник. М., 2007. 350 с.
5. Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран: учебник. М., 2000. 365 с.

---

<sup>1</sup> Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран: учебник. М., 2000. С. 142.