

Министерство внутренних дел Российской Федерации  
Академия управления

**ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ  
ГОСУДАРСТВЕННОГО  
И МУНИЦИПАЛЬНОГО  
УПРАВЛЕНИЯ**

Учебник

Москва • 2020

УДК 351.9:352.075

ББК 67.401.21

П68

*Ободрено редакционно-издательским советом*

*Академии управления МВД России*

**Рецензенты:** Безруков А. В., профессор кафедры государственно-правовых дисциплин Сибирского юридического института МВД России, доктор юридических наук, доцент; Клименко А. И., начальник кафедры теории государства и права Московского университета МВД России имени В. Я. Кикотя, доктор юридических наук, доцент; Нижник Н. С., начальник кафедры теории государства и права Санкт-Петербургского университета МВД России, доктор юридических наук, профессор, Заслуженный работник высшей школы Российской Федерации.

П68

**Правовое обеспечение государственного и муниципального управления** : учебник / под общ. ред. Д. В. Пожарского ; И. А. Андреева [и др.]. – Москва : Академия управления МВД России, 2020. – 404 с.

ISBN 978-5-907187-28-3

Учебник подготовлен в соответствии с программой учебной дисциплины «Правовое обеспечение государственного и муниципального управления» Академии управления МВД России и предназначен для обучающихся по направлениям подготовки: 38.04.02 «Менеджмент», 38.04.03 «Управление персоналом», 38.04.04 «Государственное и муниципальное управление». Материал учебника изложен в правовом ключе и включает в себя теоретико-правовые и отраслевые основы государственного управления, его историю, а также вопросы обеспечения прав и свобод человека в управленческой деятельности. Учебник может оказаться полезным для преподавателей и обучающихся, интересующихся проблемами права, государства и публичного управления.

УДК 351.9:352.075

ББК 67.401.21

ISBN 978-5-907187-28-3

© Академия управления МВД России, 2020

## **Авторский коллектив:**

Андреева И. А., доктор юридических наук, доцент – глава 4;

Афанасьев В. С., доктор юридических наук, профессор – глава 6;

Борисов А. В., кандидат юридических наук, доцент – главы 7–11  
(совместно с Ю. В. Рыжовой);

Гончаров И. В., доктор юридических наук, профессор – главы 21,  
22, 28;

Корабельникова Ю. Л., кандидат юридических наук, доцент –  
главы 14, 16–18;

Косых А. А., кандидат юридических наук, доцент – глава 15;

Матанцев Д. А., кандидат юридических наук, доцент – главы  
3, 5;

Пожарский Д. В., доктор юридических наук, доцент – предисло-  
вие, главы 1, 2, 12, 13;

Рыжов А. А., кандидат юридических наук, доцент – главы 24–27, 29;

Рыжова Ю. В., кандидат юридических наук, доцент – главы 7–11  
(совместно с А. В. Борисовым);

Степкин Е. Ю., кандидат юридических наук, доцент – главы 19, 20, 23.

# **Оглавление**

<b>Предисловие . . . . .</b>	11
<b>Раздел 1. Государство, право, управление . . . . .</b>	13
<b>Глава 1. Государство как субъект публичного управления . . . . .</b>	13
§ 1. Понятие и сущность государства. . . . .	13
§ 2. Функции государства и государственное управление . . . . .	17
§ 3. Форма государства и государственное управление . . . . .	22
<b>Глава 2. Механизм государственного и муниципального управления. . . . .</b>	27
§ 1. Понятие и структура механизма государственного и муниципального управления. . . . .	27
§ 2. Институты публичной власти в механизме государственного и муниципального управления . . . . .	28
§ 3. Государственное управление: принципы, методы, правовые основы. . . . .	36
<b>Глава 3. Право и публичное управление . . . . .</b>	42
§ 1. Понятие и признаки права как средства публичного управления . . . . .	42
§ 2. Понятие и виды функций права . . . . .	46
§ 3. Нормы права. . . . .	47
§ 4. Механизм правового регулирования общественных отношений . . . . .	51
<b>Глава 4. Правовые акты в государственном и муниципальном управлении . . . . .</b>	55
§ 1. Правовой акт: понятие, признаки . . . . .	55
§ 2. Виды правовых актов, Нормативные правовые акты и их иерархия . . . . .	57
§ 3. Нормативно-правовая основа государственного и муниципального управления. . . . .	61
<b>Глава 5. Действие права в государственном и муниципальном управлении . . . . .</b>	68
§ 1. Понятие и роль правоотношений в механизме действия права . . . . .	68
§ 2. Понятие и формы реализации права . . . . .	70
§ 3. Правоприменение: понятие и стадии. Правоприменительный акт . . . . .	71
§ 4. Пробелы и коллизии в праве . . . . .	76
§ 5. Толкование права в процессе реализации права . . . . .	78

<b>Глава 6. Законность в государственном управлении. . . . .</b>	<b>82</b>
§ 1. Законность и правопорядок: понятие, содержание, соотношение. . . . .	82
§ 2. Роль законности и правопорядка в жизни общества, их связь с другими социальными явлениями . . . . .	86
§ 3. Проблемы укрепления законности и правопорядка. Законность и правопорядок в деятельности органов внутренних дел . . . . .	90
<b>Раздел 2. История государственного и муниципального управления в России. . . . .</b>	<b>96</b>
<b>Глава 7. Государственное управление в России в период феодализма (IX – первая половина XIX вв.) . . . . .</b>	<b>96</b>
§ 1. Государственное управление в Киевской Руси. . . . .	96
§ 2. Государственное управление в период политической раздробленности и ордынского нашествия (XII – середина XV вв.). . . . .	98
§ 3. Система центральных и местных органов власти в Московском государстве в XV–XVI вв. . . . .	99
§ 4. Государственное управление в России в XVII в. . . . .	102
§ 5. Реформа государственного управления Петра I . . . . .	104
§ 6. Рационализация государственного управления в условиях «просвещенного абсолютизма». . . . .	105
§ 7. Преобразования государственного управления в царствование Александра I . . . . .	106
§ 8. Государственное управление в царствование Николая I . . . . .	108
<b>Глава 8. Государственное управление в России в период капитализма (вторая половина XIX – октябрь 1917 г.) . . . . .</b>	<b>110</b>
§ 1. Преобразования в системе государственного управления во второй половине XIX в. . . . .	110
§ 2. Государственное управление в начале XX в. . . . .	112
§ 3. Государственное управление в период Февральской и Октябрьской революций. Реформы Временного правительства . . . . .	115
<b>Глава 9. Государственное управление в СССР . . . . .</b>	<b>120</b>
§ 1. Становление советской государственной системы управления . . . . .	120
§ 2. Образование СССР. Советский государственный аппарат . . . . .	122
§ 3. Государственное управление в годы Великой Отечественной войны . . . . .	126

§ 4. Особенности государственного управления в послевоенный период . . . . .	128
§ 5. Изменения в государственном управлении в 70-80-е гг. XX в. . . . .	131
<b>Глава 10. Система органов внутренних дел в дореволюционной России . . . . .</b>	<b>135</b>
§ 1. Органы охраны общественного порядка . . . . .	135
§ 2. Создание и развитие регулярной полиции . . . . .	136
§ 3. Создание Министерства внутренних дел Российской империи и дальнейшая централизация управления органами внутренних дел . . . . .	139
§ 4. Министерство внутренних дел Российской империи во второй половине XIX – нач. XX вв. . . . .	140
<b>Глава 11. Органы внутренних дел Советского государства . . . . .</b>	<b>147</b>
§ 1. Создание системы органов внутренних дел Советского государства (октябрь 1917–1922 гг.) . . . . .	147
§ 2. Становление органов внутренних дел до создания их общесоюзной системы (1922–1934 гг.) . . . . .	152
§ 3. Развитие органов внутренних дел после создания общесоюзной системы (1934–1991 гг.) . . . . .	156
<b>Раздел 3. Конституционные основы государственного и муниципального управления . . . . .</b>	<b>165</b>
<b>Глава 12. Государственное управление и конституционный строй . . . . .</b>	<b>165</b>
§ 1. Понятие и сущность конституционного строя . . . . .	165
§ 2. Основы конституционного строя . . . . .	166
§ 3. Конституция – правовая основа государственного и муниципального управления. . . . .	172
<b>Глава 13. Конституционные основы публичной власти в Российской Федерации . . . . .</b>	<b>178</b>
§ 1. Публичная власть: понятие и структура . . . . .	178
§ 2. Органы государственной власти в системе публичной власти Российской Федерации. . . . .	182
§ 3. Органы местного самоуправления в системе публичной власти Российской Федерации . . . . .	190
<b>Глава 14. Институты непосредственной демократии в государственном и муниципальном управлении . . . . .</b>	<b>193</b>
§ 1. Понятие конституционных институтов непосредственной демократии . . . . .	193

§ 2. Понятие и сущность выборов.	
Конституционные принципы проведения выборов в Российской Федерации . . . . .	196
§ 3. Понятие и принципы избирательной системы Российской Федерации . . . . .	197
§ 4. Избирательный процесс и его стадии. . . . .	199
§ 5. Референдум: понятие, сущность, виды и значение . . . . .	203
<b>Глава 15. Государственное и муниципальное управление в условиях российского федерализма . . . . .</b>	207
§ 1. Современная модель и принципы федеративного устройства Российской государства. . . . .	207
§ 2. Организация государственного и муниципального управления в субъектах федерации. . . . .	212
<b>Глава 16. Понятие, функции и принципы местного самоуправления . . . . .</b>	220
§ 1. Понятие и признаки местного самоуправления . . . . .	220
§ 2. Функции местного самоуправления . . . . .	222
§ 3. Принципы местного самоуправления . . . . .	226
<b>Глава 17. Территориальная и экономическая основы местного самоуправления . . . . .</b>	231
§ 1. Принципы территориальной организации местного самоуправления . . . . .	231
§ 2. Экономическая основа местного самоуправления . . . . .	237
<b>Глава 18. Организационные основы местного самоуправления в Российской Федерации . . . . .</b>	246
§ 1. Понятие и структура органов местного самоуправления . . . . .	246
§ 2. Система органов местного самоуправления. . . . .	252
<b>Раздел 4. Международно-правовые основы государственного и муниципального управления . . . . .</b>	259
<b>Глава 19. Международное право в государственном и муниципальном управлении . . . . .</b>	259
§ 1. Понятие, система и субъекты международного права . . . . .	259
§ 2. Место норм международного права в правовой системе Российской Федерации . . . . .	263
§ 3. Направления и формы взаимодействия внутригосударственного и международного права. . . . .	267

<b>Глава 20. Международные договоры в деятельности государственных и муниципальных органов . . . . .</b>	272
§ 1. Понятие и классификация международных договоров, входящих в правовые основы деятельности государственных органов Российской Федерации . . . . .	272
§ 2. Порядок заключения международных договоров. . . . .	278
§ 3. Международно-правовые обычаи и их соотношение с международными договорами. . . . .	282
<b>Глава 21. Международный контроль за соблюдением прав человека в государственном и муниципальном управлении . . . . .</b>	286
§ 1. Понятие механизма международного контроля за соблюдением прав человека . . . . .	286
§ 2. Универсальный механизм международного контроля за соблюдением прав человека Организации Объединенных Наций . . . . .	288
§ 3. Основные контрольные механизмы Совета Европы в области прав человека . . . . .	293
<b>Глава 22. Основы международного гуманитарного права . . . . .</b>	300
§ 1. Понятие международного гуманитарного права и его источники . . . . .	300
§ 2. Виды и участники вооруженных конфликтов . . . . .	305
§ 3. Правовое регулирование ведения боевых действий . . . . .	309
<b>Глава 23. Международное сотрудничество в борьбе с преступностью . . . . .</b>	313
§ 1. Виды и формы сотрудничества государств в борьбе с преступностью . . . . .	313
§ 2. Международные преступления и преступления международного характера: понятие и виды . . . . .	314
§ 3. Международно-правовые основы оказания правовой помощи по уголовным делам и выдачи . . . . .	318
§ 4. Роль международных организаций в борьбе с преступностью . . . . .	320
<b>Раздел 5. Государственное управление и права человека . . . . .</b>	326
<b>Глава 24. Права человека: история и современность . . . . .</b>	326
§ 1. Сущность прав и свобод человека . . . . .	326
§ 2. Классификация прав и свобод человека . . . . .	330

§ 3. История развития системы прав и свобод человека и гражданина . . . . .	333
§ 4. Современное состояние и тенденции развития прав и свобод человека и гражданина . . . . .	335
<b>Глава 25. Механизм обеспечения прав и свобод человека и гражданина . . . . .</b>	<b>339</b>
§ 1. Структура механизма обеспечения прав и свобод человека . . . . .	339
§ 2. Обеспечение прав и свобод человека как комплексная деятельность в рамках государственного и муниципального управления . . . . .	340
§ 3. Механизм обеспечения прав и свобод человека в Российской Федерации . . . . .	341
<b>Глава 26. Органы внутренних дел в механизме обеспечения прав и свобод человека и гражданина . . . . .</b>	<b>351</b>
§ 1. Сфера общественных отношений, входящих в компетенцию органов внутренних дел. . . . .	351
§ 2. Задачи органов внутренних дел по обеспечению прав и свобод человека . . . . .	353
§ 3. Полномочия и формы деятельности органов внутренних дел по обеспечению прав и свобод человека . . . . .	354
<b>Глава 27. Ограничение прав и свобод человека и гражданина . . . . .</b>	<b>360</b>
§ 1. Формирование и развитие института ограничения прав и свобод человека . . . . .	360
§ 2. Правовая регламентация ограничений прав и свобод человека . . . . .	362
§ 3. Основания ограничений прав и свобод человека и гражданина . . . . .	364
§ 4. Классификация ограничений прав и свобод человека и гражданина . . . . .	367
§ 5. Осуществление органами внутренних дел полномочий по ограничению прав и свобод человека и гражданина . . . . .	368
<b>Глава 28. Обеспечение прав человека в особых правовых режимах . . . . .</b>	<b>374</b>
§ 1. Понятие, сущность и виды особых правовых режимов. . . . .	374
§ 2. Особенности обеспечения прав и свобод человека и гражданина в условиях введения особых правовых режимов. . . . .	379

§ 3. Деятельность органов внутренних дел по обеспечению прав и свобод человека и гражданина в условиях введения особых правовых режимов . . . . .	383
<b>Глава 29. Общественный контроль за соблюдением прав человека в государственном и муниципальном управлении . . . . .</b>	<b>388</b>
§ 1. Сущность и назначение общественного контроля в системе государственного и муниципального управления . . . . .	388
§ 2. Правовые основы организации и осуществления общественного контроля в Российской Федерации . . . . .	390
§ 3. Субъекты общественного контроля . . . . .	394
§ 4. Формы общественного контроля. . . . .	397

## **Предисловие**

На современном этапе развития человеческой цивилизации интерес к государству и его управлению потенциальному неуклонно возрастает. Во многом это объясняется тем, что государство по-прежнему остается единственным институтом, способным обеспечить непрерывное и безопасное развитие общества и личности. В управлении ракурсе государство и аппарат публичной власти, которым оно располагает, наиболее эффективная социально-политическая организация, обеспечивающая состояние упорядоченности общественных отношений, использующая для этого юридические (правовые) средства. Общественный и правовой порядок, которые достигаются и поддерживаются при помощи государства, выступают необходимым условием, своего рода необходимой средой для самореализации личности, общественного прогресса, гарантирования прав и свобод человека.

Вокруг государства, его сущности, социального назначения и управляемого потенциала (функций) непрерывно ведутся острые научные дискуссии и политические споры. И это не случайно, поскольку существенно возросший социальный спрос на качественное государственное управление приобретает глобальный характер. Сложно найти место на земном шаре, где отсутствует государство и его управляемое воздействие. Даже в так называемых слабых, развивающихся странах присутствует государственное управление, иногда осуществляющее извне.

Многовековой путь развития государственного управления доказал его общесоциальную ценность и незаменимость. Несмотря на имеющие место точки зрения об избыточности или ненужности государственного управления и государства вообще, его устаревости в условиях глобализации, последнее по-прежнему является основным средством организации общественной жизни и обеспечения ее безопасности и направленности. В условиях непрерывного усложнения и дифференциации общественных отношений, появления новых социальных угроз и рисков управляемая деятельность государства значительно увеличивается в объемах. Одновременно увеличивается объем и значение правового регулирования – универсального и наиболее легитимного и эффективного ресурса государственного управления. Управленческое решение в современных условиях представляет собой не только (а может быть и не столько) собственно акт управления. Прежде всего это юридически значимое и нормативно обоснованное решение. В этом нет ничего удивительного. Просто не следует забывать, что государство и право рождены

вместе, развиваются и функционируют, взаимно дополняя друг друга. На современном этапе государственное управление и право переплетены между собой множеством видимых и невидимых нитей, степень их интеграции близка к максимальной отметке.

Управленческое образование предполагает обретение понимания управления, постижение его логики, все остальное, по большему счету сводится к обучению. Мы (имеется в виду авторский коллектив) исходили из того, что из всех социальных явлений ближе всего к феномену управления находится право. Именно право, являясь основным и универсальным средством «социальной инженерии», позволяет познать природу и сущность публичного управления, объяснить его закономерности, формы, содержание на современном этапе. Кроме того (на что редко обращается внимание), право позволяет обозначить пределы государственного управления. Указанные обстоятельства стали главной причиной изложения материала в правовом ключе.

# **Раздел 1. Государство, право, управление**

## **Глава 1. Государство как субъект публичного управления**

...история человечества творится  
главным образом государственной деятельностью.

*Н. М. Коркунов*

### **§ 1. Понятие и сущность государства**

Тенденции и перспективы развития российского общества, процессы планетарного масштаба подчеркивают уникальность и универсальность государства. Эпоха глобальной неустойчивости заставляет переосмыслить его сущностные свойства, прежде всего управленческие, поскольку именно они напрямую связаны с обеспечением национальной безопасности и правопорядка. В таком ракурсе государственное управление приобретает особенное, быть может, судьбоносное значение для российского общества. Рост активности государства в управлении социальными процессами приобретает характер устойчивой тенденции и это вполне закономерно, поскольку именно государству сегодня приходится противостоять самым разнообразным вызовам и угрозам, выступать гарантом социальной стабильности в условиях непрерывно усложняющейся действительности. Сдавать государство в «музей древности» или менять его на международное правительство пока рановато. Представляя общество и выступая его «орудием», государство способно обеспечить в настоящем и будущем социальные интересы, в очередной раз оправдать свою историческую состоятельность, ценность и незаменимость.

Публичное управление – многогранный и сложный процесс (явление). В самом общем плане *публичное* (государственное и муниципальное) управление представляет собой деятельность институтов публичной власти по упорядочению (регулированию) общественных отношений и реализации общественно значимых целей и задач. Государственное управление и муниципальное управление являются частями (видами, формами) публичного управления. В правовом ракурсе публичное управление осуществляется в целях обеспечения правопорядка, и главным его субъектом является государство.

Государство – сложное и многогранное общественное явление. Возникнув на определенном этапе развития как «орудие классовой борьбы», государство по отношению к обществу выступает управляющей системой. Понятие государства складывается из нескольких сторон (свойств или признаков). Установление и осмысление свойств государства позволяет раскрыть его управленческую природу.

*Организация публичной (политической) власти.* Власть в социуме существовала всегда, в том числе в первобытном обществе. Появление публичной власти и ее развитие отличает государство от первобытной родоплеменной организации общества и выступает его главным, сущностным признаком.

Но публичная власть появляется только при определенных исторических обстоятельствах и действует в политически организованном и ассиметричном обществе. Как известно, появление прибавочного продукта, частной собственности и ее присвоения привели к возникновению классов и антагонизмов между ними. Примирение этих противоречий и управление общественными делами постепенно становится прерогативой привилегированной группы людей – носителей публичной власти. Другими словами, публичная власть возникала только там и тогда, где и когда экономика (хозяйство) позволяла содержать управленцев, со временем образовавших государственный аппарат или аппарат управления.

В самом общем плане *публичная власть – это власть (система управленческих отношений), осуществляемая относительно обособленным от общества чиновничим (управленческим) аппаратом.*

*Территориальная организация.* Государственное управление реализуется в рамках определенной территории. Территориальная дифференциация населения, начавшаяся в период общественно-го разделения труда (трудовой специализации), по мере развития общества и его политических форм превращается в административно-территориальную. На этой основе возникает институт подданства (гражданства). В этом смысле государство не простая сумма земляков (соплеменников), являющихся подданными (членами) единой государственной организации, а результат их связанности публичной властью, взаимными правами и обязанностями. Осуществление публичного управления по территориальному принципу приводит к появлению пространственных пределов государственной власти – границ. Начинается процесс возникновения первых государств-стран. Территориальный принцип, таким образом, имеет две стороны. Первая обуславливает разделение всего населения мира на отдельные сообщества, обладающие независи-

мостью от аналогичных образований, а вторая определяет политическую организацию населения внутри таких сообществ. Государство управляет не просто территорией (территория была и до появления государства), а территориальными единицами, создавая в них органы власти и управления, подчиняя их центральной власти (Т. Н. Радько). Так появилась вертикаль государственной власти (иерархия), функционирующая и сегодня.

*Налогообложение.* Государство не может осуществлять управление без материальных ресурсов (бюджет, собственность и т. п.). На первоначальных этапах развития государства одним из способов формирования государственной собственности являлись добровольные взносы (общество), к примеру, военная добыча. Постепенно наиболее распространенным способом пополнения казны становится принудительное изъятие части продукта у его производителей или налогообложение. К. Маркс писал: «В налогах воплощено экономически выраженное государство. Чиновники и попы, солдаты и балетные танцовщицы, школьные учителя и полицейские, греческие музеи и готические башни, цивильный лист и табель о рангах, – все эти сказочные создания в зародыше покоятся в общем семени – в налогах»<sup>1</sup>. Современное государство в этом смысле мало изменилось.

*Суверенитет.* Государственное и муниципальное управление (а не его имитация) возможно только в условиях верховенства государственной власти внутри страны и ее независимости в отношениях с иными государствами. Такое свойство в юридической науке именуется суверенитетом. Верховенство государственной власти не означает ее отстраненность (отчужденность) от социума, напротив, верховенство государственной власти предполагает прямую или косвенную зависимость от него. Более того, согласно ч. 1 ст. 5 Конституции Российской Федерации многонациональный народ России является носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации.

Попытки доказать «устарелость» и ненужность суверенитета иногда используются для оправдания вмешательства во внутренние дела государств. Такие идеи не только подрывают мировой правопорядок, но и противоречат формально-юридической логике международных документов. Никто не спорит, что глобализация изменила суверенитет. Но эти изменения не отменяют и не ослабляют

---

<sup>1</sup> Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 4. С. 308–309.

его, а напротив, подчеркивают его значимость как одного из условий сохранения и функционирования государственной идентичности<sup>1</sup>.

Обобщение вышеуказанных признаков позволяет сформулировать следующее определение государства. *Государство – это суверенная территориальная организация публичной власти, взимающая налоги и издающая общебязательные правила поведения в целях упорядочения общественных отношений.*

Сущность явления (предмета, процесса) – это самое главное в нем, то, без чего оно перестает быть самим собой и не может отличаться от иных явлений. *Сущность государства – это главное, решающее, основное свойство государства, определяющее его цели и функции.*

Сущность государства в разные исторические периоды рассматривалась с различных научных позиций. Общественно-политическая мысль весьма богата научными концепциями сущности государства. В отечественном государстиведении (В. Е. Чиркин) сложились пять основных подходов к определению сущности государства.

*Теологический (божественный, религиозный)* подход основан на рассмотрении государства в качестве явления, созданного Богом, а значит и государственная деятельность, в том числе управление, божественно предопределена. Представления о божественной сущности государства получили наиболее широкое распространение в Средневековой Европе. В современных условиях эта концепция используется в некоторых мусульманских государствах. Интересно, что имел в виду Гегель, когда сравнил государство с шествием Бога на земле?

С точки зрения *классического (арифметического)* подхода государство представляет собой сумму трех основных слагаемых: власти, территории и населения. В настоящее время данный подход популярен среди западных политологов и специалистов в сфере международного публичного права.

*Юридический* подход к сущности государства своим появлением во многом обязан идеям И. Канта, полагавшего, что государство представляет собой множество людей, подчиненных законам. Эта идея развивалась в разных интерпретациях и имела прогрессивное значение, в том числе способствовала возникновению идеи правового государства, прав и свобод человека, законности и правопорядка, взаимной ответственности личности и государства.

---

<sup>1</sup> См.: Марченко М. Н. Государство и право в условиях глобализации. М., 2011. С. 99–100.

Широкое распространение в науке получил *социологический* подход, представленный множеством ответвлений (школ), самым мощным из которых по праву выступает марксизм. Общим интегрирующим началом (стержнем) социологического подхода выступает тезис о том, что государство – явление социальное, продукт развития общества. В марксистско-ленинской интерпретации государство выступает средством (орудием, машиной), обеспечивающим господство одного класса над другим.

В условиях стремительного развития науки и техники, появления новейших технологий и цифровизации общественной жизни формируется *цифровой* (сетевой, технико-кибернетический) подход к пониманию государства. Главной идеей такого подхода выступает тезис о том, что государство с точки зрения его функций превращается в систему цифрового управления. Государственное управление в таком государстве приобретает цифровой формат, взаимоотношения (взаимные права и обязанности) между властью и гражданами осуществляются при помощи информационно-коммуникационных технологий, в том числе технологий искусственного интеллекта.

Несмотря на многообразие взглядов на сущность государства неизменным остается то, что государство всегда было есть и останется институтом (инструментом) публичной власти и управления обществом. Государство не единственный субъект (участник) публичного управления. Определенный объем публично-управленческих (общественно значимых) функций выполняют иные элементы социально-политической системы и институты гражданского общества (общественные организации, органы местного самоуправления, церковь, политические партии и др.). Однако государство – уникальный субъект публичного управления, поскольку обладает монополией на принуждение.

## § 2. Функции государства и государственное управление

Функции государства представляют собой прежде всего управленческое явление и понятие. «Осуществление функций государства, – отмечает В. Е. Чиркин, – это и есть государственное управление...»<sup>1</sup>. Функции государства являются его основным свойством, препятствование проявлению которого способно обратить в формальность даже такие значимые в государстве ценности, как обеспечение социального, экономического, научно-технического прогресса и всестороннего раз-

---

<sup>1</sup> Чиркин В. Е. Современное государство. М., 2001. С. 199.

вития личности<sup>1</sup>. Термин «функция» (от лат. *functio* – исполнение, осуществление) впервые ввели в научный оборот представители физико-математических наук (Г. В. Лейбница, И. Бернулли) для выражения зависимости одной переменной величины от другой<sup>2</sup>. Государствование заимствовало этот термин и наполнило особым политico-правовым смыслом и содержанием. *Функции государства – это имманентные виды публично-частной деятельности, обусловленные целями и задачами государства, выражающие его сущность и ценность.*

Функции государства, как и государственное управление, обусловлены целями (целью) государства. Под целью обычно понимается конечный результат деятельности (человека, коллектива людей, социального института), идеальное представление о котором и желание его достигнуть предопределяют выбор соответствующих средств и системы действий. *Цель государства – это основанное на общественных интересах и ценностях желаемое состояние социальной деятельности, обуславливающее задачи и функции государства.* Цели и задачи государства как правило закреплены в нормативных правовых актах, обладающих высшей юридической силой. Иногда они детализируются в иных программно-политических документах применительно к конкретному этапу развития. Например, в Конституции СССР 1977 года высшей целью государства объявлялось построение бесклассового коммунистического общества. В действующей Конституции цели государства напрямую (текстуально) не закреплены, хотя их очертания нетрудно обнаружить в преамбуле основного закона (...стремясь обеспечить благополучие и процветание России). В указах Президента Российской Федерации от 07.05.2020 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» и 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» государственные (национальные) цели и задачи закреплены применительно к конкретному историческому периоду.

Связь функций с целями государства – не единственный их признак. Следует назвать и иные.

*Связь функций с сущностью государства.* Сущность государства обуславливает постоянство и имманентность функций. И наоборот, в функциях проявляется сущность государства на конкретном историческом этапе развития.

---

<sup>1</sup> Капитонов С.А. Юридический парадокс государства. СПб., 2012. С. 30.

<sup>2</sup> Математический энциклопедический словарь / под ред. Ю. В. Прохорова. М., 1988. С. 615.

*Направленность функций на определенный объект* воздействия (сферу жизнедеятельности общества). Каждая функция государства, управляемое воздействие государства проявляется в той или иной сфере и обусловлено ей. Содержание функций государства обусловлено особенностями общественных отношений и процессов, испытывающих управляемое воздействие государства. Другими словами, функции государства предметно обусловлены, поэтому в теории следует двигаться от функций государства к сферам его деятельности, а не наоборот. В одной сфере могут проявляться несколько функций государства, и наоборот, одна функция государства может реализовываться в нескольких сферах.

*Функции государства характеризуют фактическую деятельность государства.* Вопрос о деятельности, ее содержании, принципах, формах и методах, по сути, есть вопрос о праксиологии государства. Деятельность государственных органов и иных публично-властных институтов составляет содержание функций государства и государственного управления. Функции государства – это его фактическая работа, измеряемая по тем или иным показателям (количество зарегистрированных и раскрытий преступлений, количество принятых законов и внесенных в них изменений).

*Связь функций государства с правом.* В современных условиях, когда все более усиливается роль и объем правового регулирования, этот тезис становится очевидным. Государственное управление имеет четко очерченные юридические контуры. В правовой регламентации государство находит наиболее рациональную и эффективную форму управления обществом.

*Связь функций государства со структурой государственного аппарата (механизма).* Функции государства являются определяющими критериями структурирования механизма государства. Каждая функция нуждается в обеспечении соответствующим органом (системой органов) государственной власти. А. Б. Венгеров довольно точно подметил, что государственный орган следует формировать для реализации той или иной функции, а не наоборот – сначала создавать орган, а потом придумывать ему занятие<sup>1</sup>.

*Системность функций государства.* Функции государства, как и государственное управление, имеют комплексный характер. Содержание каждой из них, каждой отрасли публичного управления складывается из множества качественно однородных аспектов

---

<sup>1</sup> Венгеров А. Б. Теория государства и права. М., 1998. С. 186.

деятельности государства<sup>1</sup>. Функции государства взаимодействуют. Только в системе достигается их результивность.

Основаниями классификации функций государства являются: сферы жизнедеятельности; формы и способы государственного воздействия; степень значимости; продолжительность существования; территориальные пределы; принцип разделения властей и др. В отечественной юридической науке существуют следующие основные классификационные модели функций государства.

*Внешние и внутренние функции государства.* В зависимости от того, внутри страны или за ее пределами государство осуществляет свою деятельность, выделяются внешние и внутренние функции. Современному государству присущи следующие внешние функции: функция обороны страны; функция интеграции с мировым сообществом; функция сотрудничества в решении глобальных проблем; функция участия в обеспечении мирового порядка. Во внутренней сфере российское государство выполняет следующие функции: политическая; экономическая; налоговая; идеологическая; культурно-воспитательная; экологическая; охранительная; контрольная и др. Необходимо принять во внимание, что интеграционные процессы сообщают определенную условность разделению внешних и внутренних функций.

*Основные и неосновные функции государства.* В зависимости от степени важности (ценности) решаемых посредством функций задач рассматриваются основные (главные) и неосновные (неглавные) функции. Особенно рельефно основные функции проявляются в так называемые кризисные или переходные периоды развития государства. Некоторые из них становятся иногда судьбоносными для государства и всего общества. Так, в годы Великой Отечественной войны практически все усилия советского народа и государства были направлены на защиту Отечества. Очевидно, что в течение без малого четырех лет эта функция была основной, если не единственной.

*Временные и постоянные функции государства.* Продолжительность осуществления деятельности государства во времени является основанием выделения постоянных и временных функций государства. Подобная классификация продуктивна при изучении функций конкретного государства. При изучении государства вообще сложно обнаружить его временные функции, кроме того оперировать категориями «постоянное» и «временное» при-

---

<sup>1</sup> Марченко М. Н. Теория государства и права. М., 2009. С. 329.

менительно к государственно-правовым явлениям необходимо взвешенно, поскольку государство и право сами по себе обладают подвижностью. Примером временных функций может служить деятельность социалистического государства по сопротивлению свергнутых эксплуататорских классов.

*Классовые и общесоциальные функции государства.* В зависимости от того, в чьих интересах государство осуществляет свою деятельность, рассматриваются классовые и общесоциальные функции государства. Подобное деление было взято на вооружение советской юридической наукой и практически все вопросы, связанные с категорией «функции государства», получали освещение с позиции классового подхода. В условиях не столь явных (внешне) классовых противоречий, общесоциальные и классовые задачи довольно тесно взаимосвязаны и не всегда противопоставлены друг другу, в связи с чем выделение классовых и общесоциальных функций иногда затруднено<sup>1</sup>. Тем не менее, исчезновение классовой риторики не говорит об исчезновении классов. Частная собственность на средства производства и эксплуатация труда не исчезли. По мнению философа Т. Иглтона «классы постоянно меняют свою структуру, но это не значит, что они бесследно пропадают»<sup>2</sup>. Сегодня следует говорить о классе контролирующих средства производства и осуществляющих эксплуатацию, с одной стороны, и о классе трудящихся – с другой<sup>3</sup>.

Наибольшее распространение в литературе получила так называемая единая классификация (модель, система) функций, основанная на различии основных сфер жизнедеятельности общества. На основании такого критерия обычно выделяют экономическую, политическую, социальную, культурно-воспитательную и экологическую функции. Нередко такая модель дополняется правоохранительной (охранительной) функцией. В соответствии с такой конструкцией следует говорить о различных отраслях государственного управления (управление экономикой, социальной сферой, культурой, правоохранительной системой и т. д.).

*Формы реализации функций государства.* Формы реализации функций государства – это внешние, типичные способы его прак-

---

<sup>1</sup> См.: Радъко Т. Н. Теория государства и права. М., 2009. С. 169.

<sup>2</sup> Иглтон Т. Почему Маркс был прав. М., 2017. С. 192.

<sup>3</sup> Клименко А. И. Классовая теория права в современных реалиях: национальное и международное право // Исторический материализм и диалектика в теоретико-правовых и историко-правовых исследованиях: сборник статей конференции, посвященной памяти профессора В.М. Курицына. М., 2020. С. 36.

тической деятельности. Среди них следует различать правовые и организационные формы.

В числе правовых форм выделяют *правотворческую*, *право-применительную*, *правообеспечительную*, *правоохранительную*, *договорную* и *распорядительную*. Организационные формы напрямую не связаны с юридически значимыми действиями и не влекут за собой правовые последствия, тем не менее в большинстве случаев регулируются нормами права, проявляются в подзаконной (исполнительно-распорядительной) деятельности органов государства. Такие формы в основном связаны с повседневной организационной и исполнительно-распорядительной работой органов исполнительной власти.

### **§ 3. Форма государства и государственное управление**

Форма государства – комплексное явление, влияющее на содержание государственного и муниципального управления, определяющее его различные модели. Форма государства включает в себя три элемента: форму правления, территориальное устройство и политический режим.

*Форма правления представляет собой систему высших органов власти государства, порядок их образования, взаимодействия, степень участия населения в их формировании, а также юридическая ответственность.*

Слова «правление» и «управление» являются однокоренными, и в силу этой особенности форма правления в известной мере обуславливает систему публичного управления в отдельно взятой стране или в определенную историческую эпоху. В этом смысле можно говорить об особенностях публичного управления в Древнем Риме и Древнем Китае, Средневековой Франции и капиталистической Германии.

Форма правления подчеркивает (указывает) на характер взаимоотношений между высшими органами власти и населением, уровень защищенности прав и свобод граждан; подчеркивает порядок организации (учреждения, формирования) высших органов власти (как правило, главы государства); раскрывает порядок взаимодействия между органами государства и их компетенцию. Наиболее распространеными (типичными) формами правления в мире являются монархия и республика. *Монархия характеризуется следующими признаками:*

– во главе государства находится единоличный правитель – монарх (князь, царь, шейх, шах, султан, король), осуществляющий верховную власть;

- власть передается (приобретается) по наследству и осуществляется пожизненно;
- монарх обладает юридическим иммунитетом.

В свое время немецкий юрист Г. Еллинек выделил три типа монарха с точки зрения его положения в государстве: монарх как Божество или как наместник Божества; монарх – собственныйщик государства; монарх – член государства и государственный институт (орган)<sup>1</sup>. В мировой практике и истории встречаются абсолютные (неограниченные) и ограниченные монархии. Следует учесть, что и в прошлом и особенно на современном этапе жесткие границы и различия между различными формами правления стираются, становятся незаметными, имеет место конвергенция. Возникают монархии с элементами республики, и наоборот – республики с атрибутами монархии (В. Е. Чиркин). То, что Германская империя есть республика, – заметил никто иной как Отто фон Бисмарк. Только крайние проявления обоих типов представляют противоположности.

Особенности государственного управления в абсолютной монархии заключаются в том, что практически вся власть сосредоточена в руках монарха, который выступает главным субъектом публичного администрирования. Институциональную основу управления в условиях абсолютизма составляет иерархия должностей. Развитие централизации и (вертикализации) управления и органов государственной власти привело к объединению раздробленных государств-княжеств. Параллельно с развитием системы должностей формируется должностное право, которое выступает своего рода гарантией против произвола. Разумеется, монарх в любое время мог присвоить или взять обратно любую функцию. Органа, который мог бы воспрепятствовать воле монаршей, не существовало. Таким образом, соблюдение пределов государственного управления всецело зависело от сознания монархом и его должностных лиц правового долга.

Известный издавна факт, что государственное управление в условиях абсолютизма сопряжено с произволом, выдвинул проблему ограничения власти и ее законосообразного функционирования.

Исторически первой формой ограниченной монархии является *сословно-представительная монархия*, в которой монарх ограничен в управлении участием привилегированных лиц – представителей определенного сословия и их объединений. *Дуалистическая монархия* характерна тем, что в ней власть осуществляется двумя институтами: исполнительная – монархом, законодательная – парламентом. Большая часть власти все же принадлежит монарху. *Парламентская*

<sup>1</sup> Еллинек Г. Общее учение о государстве. СПб., 2004. С. 637–652.

или *конституционная* монархия существует в тех странах, в которых власть монарха существенно ограничена, если не сведена к минимуму. В таких государствах монарх выступает скорее историческим символом, но не активным центром государственного управления. Исполнительная власть сконцентрирована в руках правительства, как правило, формируемого парламентом, осуществляющего законодательную власть.

Республика (от лат. *res* – дело, от лат. *publica* – народ) наиболее распространенная форма правления в мире и исторически возникла на основе отрицания единовластия, как антитеза монархии, как «немонархия». Для республиканской организации присущи следующие признаки:

- выборность верховых органов государственной власти и сменяемость высших должностных лиц;
- ограниченность полномочий высших должностных лиц и высших органов власти определенными сроками;
- возможность привлечения к ответственности высших должностных лиц (отрешение от должности, лишение статуса и неприкосновенности).

Указанные признаки оказывают влияние на государственное управление, определяя состав его субъектов и показатели устойчивости во времени. Особенности государственного управления в республике проявляются в зависимости от характера взаимоотношений между органами законодательной и исполнительной власти, значение имеет, какой институт (парламент или глава государства) формирует исполнительную власть и контролирует ее. В таком ракурсе можно говорить о *президентских* и *парламентских* моделях государственного управления в республиках. Российская модель государственного управления явно тяготеет к президентской.

*Форма государственного устройства представляет собой территориальную организацию государственной власти и правовой системы.* Территориальное построение государства существенно влияет на систему и содержание государственного и муниципального управления. В *унитарном* государстве (от лат. *inus, unitas* – один, единство) публичное управление характеризуется единой двухуровневой системой: государственное управление и местное самоуправление (муниципальное управление). Государственное и муниципальное управление в унитарном государстве осуществляется по административно-территориальному принципу и имеет единый центр. В *федеративном* государстве имеет место более сложная, трехуровневая система: федеральный уровень, государственное управление в субъектах и муниципальное управление. В условиях российского федерализма предметы

ведения или объекты (сфера) публичного управления разделены на четыре группы: предметы ведения федерации; предметы совместного ведения федерации и субъектов, предметы ведения субъектов федерации и предметы ведения органов местного самоуправления. Федеративное устройство обуславливает институциональные (федеральные органы и органы власти субъектов федерации) и правовые (федеральное законодательство и нормативные правовые акты субъектов) основы государственного управления.

*Государственный (политический) режим.* Политический режим – это реально сложившаяся в государстве совокупность приемов и способов осуществления государственной власти. *Демократический режим* основан на признании народа, граждан в качестве источника и носителя власти, реальном участии народа в государственном и муниципальном управлении. В условиях антидемократических режимов (*авторитаризм и тоталитаризм*) население фактически не принимает участие в государственном управлении (хотя формально может обладать политическими правами). Государственное управление в условиях тоталитарных и авторитарных систем нередко ориентировано на милитаризацию, могут иметь место репрессии, централизованное планирование экономических показателей. Как уже говорилось ранее, в реальной политической практике преобладают пересечения и взаимопроникновения между двумя моделями государственного управления в зависимости от типа политического режима. В условиях тоталитарных систем могут использоваться демократические технологии, также как в условиях демократии могут использоваться достаточно жесткие политические меры.

**Ключевые понятия:** государство, сущность государства, публичная власть, функции государства, формы реализации функций государства, форма правления, форма государственного устройства, политический режим.

### **Контрольные вопросы:**

1. Какой признак в большей степени раскрывает сущность государства?
2. Что такое публичная власть и в чем ее отличие от иных форм власти в социуме?
3. Какие функции осуществляют государство, как соотносятся функции государства и государственное управление?
4. Охарактеризуйте государственное и муниципальное управление в Российской Федерации с учетом форм государства.

**Рекомендуемая литература по теме:**

Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: курс лекций. М.: Омега-Л, 2006.

Байтин М. И. Сущность и основные функции социалистического государства. Саратов: Изд-во Саратовского ун-та, 1979.

Еллинек Г. Общее учение о государстве. СПб.: Юридический центр Пресс, 2004.

Марченко М. Н. Государство и право в условиях глобализации. М.: Проспект, 2011.

Тихомиров Ю. А. Государство. М.: НОРМА-ИНФРА, 2013.

Чиркин В. Е. Современное государство. М.: Междунар. отношения, 2001.

## **Глава 2. Механизм государственного и муниципального управления**

### **§ 1. Понятие и структура механизма государственного и муниципального управления**

Социальное назначение государства и публичной власти особенно ярко выражается в управлении, в деятельности, которая целесообразно изменяет социальную действительность, преобразует и сохраняет ее. Главным субъектом (участником) государственного и муниципального управления выступает государство. Система органов государства и каждый из них в отдельности в разнообразных формах, используя различные методы и средства, принимает участие в государственном управлении.

Проникнуть в сущность государственного управления на современном этапе развития общества и объяснить его особенности позволяет категория «механизм». В приложении к государственному и муниципальному управлению «механизм» позволяет объяснить его системные и динамические свойства, показать управление в действии, понять процесс трансформации публичных целей в конкретный социально значимый результат. При помощи категории «механизм» можно обнаружить дефекты государственного управления, ошибки в его конструировании и правовом обеспечении на различных этапах.

Механизм государственного и муниципального управления – это система взаимосвязанных и согласованных элементов, обеспечивающих упорядочение общественных отношений и реализацию общесоциальных целей. Сущность механизма государственного и муниципального управления проявляется в следующих признаках.

1. Механизм государственного и муниципального управления – это не «окаменевшая» совокупность элементов «винтиков и пружинок», а целостность, внутри которой существуют разнообразные связи (прямые и обратные, горизонтальные и вертикальные и т. п.) между элементами, каждый из которых связан друг с другом.

2. Механизм государственного и муниципального управления характеризует его (управление) в качестве магистрального, комплексного, многогранного явления и процесса, охватывающего своим воздействием (в той или иной форме) все сферы общества, в том числе те, которые на первый взгляд неприкосновенны и не терпят никакого воздействия вообще<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Головкин Р. Б. Правовое и моральное регулирование частной жизни в современной России: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Н. Новгород, 2005; Чистобородов И. Г.

3. Механизм характеризует государственное управление с точки зрения определенного результата, изменения (сохранения неизменной) социальной действительности, упорядочения общественных отношений (обеспечение общественного порядка и безопасности), достижения национальных целей и приоритетов. Следует иметь в виду, что в многообразии реальной жизни выделить, измерить и оценить собственно государственное управление, очистить от примесей иных форм социального управления, увидеть результат именно государственной активности и энергии довольно сложно<sup>1</sup>.

4. Система компонентов рассматриваемого механизма обеспечивает государству и органам местного самоуправления легальность и легитимность.

*Структуру механизма государственного и муниципального управления* образуют следующие элементы:

1. *Институты публичной власти* (институциональная составляющая) – органы государственной власти, государственные предприятия и учреждения, органы местного самоуправления, государственные корпорации, государственные и муниципальные служащие;

2. *Юридические нормы и акты их применения* (правовая составляющая);

3. *Принципы деятельности* институтов публичной власти;

4. *Методы осуществления публичной власти*;

5. *Ресурсы публичного управления* (материальные: финансы, техника, здания и сооружения, коммуникации; и нематериальные: информационные, интеллектуальные, духовно-культурные).

Таким образом, механизм государственного и муниципального управления – это взятая в единстве система институтов публичной власти, правовых основ, принципов, методов и ресурсов осуществления публичной власти, обеспечивающая целенаправленное упорядочение (регулирование) общественных отношений.

## **§ 2. Институты публичной власти в механизме государственного и муниципального управления**

Государственные органы и институты местного самоуправления являются главным, системообразующим элементом механизма

---

Государственное управление избирательным процессом: концептуальные и доктринальные основания // Гражданин. Выборы. Власть. 2019. № 1 (11). С. 96–122.

<sup>1</sup> Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: курс лекций. М.: Омега-Л, 2006.

публичного управления. «Необходимость государственных органов, – писал Георг Еллинек, – вытекает уже из самого существа государства как единого организованного союза. Государство без органов было бы неосуществимым на практике представлением, равнозначным анархии...»<sup>1</sup>.

Государственные органы и институты местного самоуправления являются главным, системообразующим элементом в механизме публичного управления. Именно государственные и муниципальные органы выполняют цели и задачи государства, руководствуясь в своей деятельности общесоциальными приоритетами, обеспечивая интересы государства, общества и личности в самых разнообразных сферах. «Естественно, – пишет Ю. А. Тихомиров, – механизм государственного управления не должен действовать изолированно от других государственных структур и институтов гражданского общества, иначе неизбежны ошибки, конфликты и кризисные состояния»<sup>2</sup>. Государственное управление постепенно становится более пластичным с точки зрения институциональной составляющей.

Публично-властные прерогативы государства не должны становиться предметом тотального аутсорсинга (передачи функций иным субъектам). В различных условиях, под воздействием разнообразных факторов некоторые публично-управленческие функции могут передаваться общественным организациям, но только в той мере (объеме), в какой это позволяет государству контролировать их осуществление и возвращать при необходимости.

В публичном управлении участвуют все государственные органы. Интенсивность, формы и объем участия органов государства в государственном управлении не являются одинаковыми величинами.

*Государственный орган – это учреждаемая государством структура (часть, звено, институт) публичной власти, наделенная властью для реализации функций государства (решение вопросов местного значения).*

*Органы местного самоуправления – это учреждаемые (избираемые, образуемые) местным сообществом институты публичной власти, обладающие властью для решения вопросов местного значения.*

---

<sup>1</sup> Еллинек Г. Указ. соч. С. 522.

<sup>2</sup> Тихомиров Ю. А. Государство. М., 2013.

Признаки государственного органа:

1. Государственный орган – учреждаемая государством, составная и одновременно организационно самостоятельная единица государственного аппарата (механизма).

2. Государственный орган осуществляет свою компетенцию (функционирует) от имени государства.

3. Государственный орган наделен властью для реализации нормативно установленных полномочий.

4. Государственный орган участвует в реализации функций государства.

5. Государственный орган осуществляет свои полномочия в нормативно установленных формах при помощи определенных методов.

Разнообразие органов государства позволяет классифицировать их по различным основаниям (критериям):

- по компетенции: органы общей и отраслевой компетенции;
- по характеру принятия решений: единоличные и коллегиальные;
- по порядку формирования: избираемые и назначаемые, первичные и вторичные;
- по принципу разделения функций государственной власти: законодательные, исполнительные, судебные, контрольно-надзорные;
- по территориальному масштабу компетенции: федеральные и органы власти субъектов Федерации.

Классификация, основанная на принадлежности государственных органов к той или иной ветви власти, является наиболее распространенной и в целом позволяет показать роль и значение каждого звена государственного аппарата в механизме государственного и муниципального управления. Логика государственного управления и принцип разделения властей вполне соответствуют друг другу. Более того, условное рассредоточение государственных органов и должностных лиц по ветвям власти отражает логику и стадии государственного управления.

*Президент Российской Федерации.* В отечественной конституционной модели (системе) глава государства занимает самостоятельное место и выполняет особую роль в государственном управлении, юридически не входя ни в одну из классических ветвей власти. Президент Российской Федерации является центром (ядром, локомотивом) государственного аппарата, возглавляя систему институтов государственного управления и выполняя в его механизме функции целеполагания, контроля и интеграции. Выполнение указанных функций обусловлено необходимостью обеспечения целостности и единства государственного управления в стратегически важных

сферах и обеспечено соответствующими организационно-правовыми полномочиями главы государства. Самым важным из них является определение основных направлений политики государства, а также обеспечение согласованного функционирования государственного аппарата.

*Органы законодательной власти.* Создание законов, закрепляющих общие руководящие начала социальной организации, базовые императивы, общеобязательные правила поведения, выполнение которых составляет основу (каркас) социального порядка – функция органов законодательной власти. Достижение управленческих целей основываются на законодательстве. Законодательство представляет собой нормативную основу государственного и муниципального управления. Принимая закон, законодательный орган не только закрепляет сложившиеся и нуждающиеся в правовом регулировании общественные отношения, но и программирует их развитие, формирует модель регулируемых связей, а значит управляет ими.

Контрольная деятельность законодательной власти также носит управленческий характер. На сегодняшний момент сложились такие формы парламентского контроля, как: выражение недоверия Правительству; заслушивание отчетов Правительства, контрольная деятельность комиссий (комитетов); депутатский запрос; парламентские слушания; финансовый контроль. Также необходимо принять во внимание полномочия Парламента, связанные с формированием (назначением, освобождением, утверждением, консультированием, отрешением от должности) должностных лиц различных органов государства – субъектов государственного управления. Следует учесть, что Парламент осуществляет полномочия по формированию целого ряда субъектов государственного управления.

*Органы исполнительной власти.* Деятельность по претворению в жизнь законодательных положений (детализация законов путем подзаконного нормотворчества, правоприменительная деятельность, распорядительная работа, финансовое, материальное, информационное и иное обеспечение законов) выступает прерогативой органов исполнительной власти. Оценка государства, достижение национальных целей и приоритетов тесно связаны с результатами работы органов исполнительной власти. В западной литературе понятие государства нередко совпадает с понятием правительства<sup>1</sup>, которое фактически доминирует в системе органов государства.

---

<sup>1</sup> Mises Ludwig von. Omnipotent Government. The Rise of the Total State and Total War. The USA: Mises Institute, 2010.

Органы исполнительной власти обладают наиболее значительным властным потенциалом, поскольку сосредоточивают в своих руках неизмеримо большие по сравнению с другими ветвями государственной власти административные, финансовые, материально-технические, технико-технологические, организационные, коммуникативные и иные ресурсы<sup>1</sup>. Представители исполнительной власти составляют большинство среди государственных служащих<sup>2</sup>. В науке административного права государственное управление, как и его механизм, нередко трактуется как деятельность (система) органов исполнительной власти<sup>3</sup>.

Исполнительная власть (прежде всего органы охраны правопорядка и безопасности) первой реагирует на изменения в окружающей среде, в том числе угрозы ее безопасности. Исполнительная власть отличается гибкостью, способностью оперативно реагировать на социально-экономические изменения. Исполнительная власть всегда работает в системе, то есть с определенной административной субординацией и последовательностью внутренней организации, что позволяет, руководствуясь законом, осуществлять управленческие функции, оперативно проводить в жизнь принимаемые решения.

К числу проблем, влияющих на эффективность органов исполнительной власти в государственном управлении, следует отнести<sup>4</sup>:

- неразвитость института общественного контроля и механизмов ответственности перед институтами народного представительства за качество государственного управления;

- отсутствие единой, функционально сбалансированной и законодательно закрепленной системы органов исполнительной власти. Современный аппарат чиновников превышает советский почти в три раза, его численность по-прежнему остается огромной, а аппарат – неповоротливым<sup>5</sup>.

*Органы судебной власти.* Рассмотрение спора, конфликта, нарушения, возникающего в процессе реализации закона и принятие решения (вынесение вердикта) в конкретной правовой ситуации

<sup>1</sup> Халирова Е. В., Керимов А. Д. Исполнительная власть в государственном механизме (вопросы теории) // Государство и право. 2015. № 2. С. 21.

<sup>2</sup> По данным Росстата из 1427,7 тыс. государственных служащих федеральных органов власти 1222,1 тыс. работают в органах исполнительной власти, 196,5 тыс. – в судах и прокуратуре и 5,3 тыс. – в законодательных органах. URL: <https://www.gks.ru/folder/11191> (дата обращения: 01.03.2020).

<sup>3</sup> Тихомиров Ю. А. Указ. соч. С. 211.

<sup>4</sup> Чепунов О. И. Системное взаимодействие органов государственной власти в Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2011. С. 34.

<sup>5</sup> Радько Т. Н. Проблемы теории государства и права. М., 2015. С. 139, 141.

обуславливает необходимость в органах правосудия. Органы судебной власти охраняют и защищают базовые интересы и ценности личности, общества и государства в процессе публичного управления. Правосудие является одной из форм государственного управления, значимость которого на современном этапе заметно возросла. Органы судебной власти формируют правовой стандарт государственного управления, в центре которого для всех звеньев государственного аппарата находится человек. Суд, в отличие от других правоприменительных органов, не просто применяет нормы законодательства, суд решает спор о праве<sup>1</sup>.

*Контрольно-надзорные органы.* Установление соответствия (несовпадения) фактических показателей нормативно установленным (то есть насколько «де-факто» соответствует «де-юре») образует функциональную основу и смысловое единство контрольно-надзорных органов. Органы государственного контроля и надзора независимо от сферы или объекта контроля как правило «включаются» на так называемой финальной стадии государственного управления, заключающейся в проверке и оценке соответствия результатов деятельности целям и нормам, определяющим функционирование системы. Контрольно-надзорные органы выявляют и реагируют на отклонения и нарушения нормативных параметров государственного управления.

*Органы местного самоуправления.* Публичное управление на уровне муниципалитетов без преувеличения является социально-политической проблемой. Качество и доступность жилищно-коммунальных, медицинских, образовательных, социальных и иных услуг, в общем, многое из того, что делается на уровне муниципалитетов, является показателями, которые образуют оценку публичного управления в целом. Органы местного самоуправления являются неотъемлемым элементом в механизме государственного и муниципального управления, которые вместе с органами государства образуют систему публичной власти. Муниципальная власть характеризуется следующими признаками.

1. Это официальная (легальная) власть. Она формируется, основывается и функционирует в соответствии с законами, определяющими субъекты, объекты и пределы ее воздействия.

2. Это организационно (институционально) обеспеченная власть. Органы местного самоуправления являются аппаратом муниципальной власти. В России органы местного самоуправления

---

<sup>1</sup> Зорькин В.Д. Конституционно-правовое развитие России. М., 2019. С. 129.

совместно с органами государственной власти образуют публичную власть.

3. Это юридически (конституционно) гарантированная (защищенная) власть. Местное самоуправление является компонентом конституционного строя и гарантируется правом на судебную защиту.

Органы местного самоуправления являются элементом государственного устройства, в публично-властном и волевом выражении не отличаются от органов государственной власти. В их системе наблюдается действие принципа разделения функций власти (за исключением правосудия). Органам местного самоуправления могут передаваться государственные полномочия, обеспечиваемые государством необходимыми материальными и иными ресурсными гарантиями.

*Квазигосударственные институты отраслевого публичного управления (государственные корпорации, государственные учреждения и предприятия.).* Характерной чертой государственного управления в современных условиях является появление на «управленческой сцене» новых участников, которые не вписываются в привычные представления о государственном аппарате, но тем менее выступают институциональной формой государственного управления в некоторых стратегически важных отраслях. Такими организациями выступают государственные корпорации (Росатом, Ростех, Роскосмос и др.), создаваемые в соответствии с федеральным законом «О некоммерческих организациях»<sup>1</sup> для осуществления социальных, управленических или иных общественно полезных функций. Участвуя в реализации некоторых видов государственной политики, они фактически становятся субъектами государственного управления, своего рода «квазиминистерствами». Компетенция государственных корпораций находится в тесной связи с функциями государства и задачами правового регулирования ряда стратегических комплексов общественных отношений, прежде всего экономики, энергетики, научно-технических технологий, строительства.

*Государственные и муниципальные учреждения и предприятия* создаются государством как вспомогательные структуры, для содействия в управлении той или иной сферой, управления различными объектами, для оказания публичных услуг населению.

Например, в соответствии с уставом (п. 2) федеральное государственное бюджетное учреждение «Российская академия наук» является государственной академией, организацией науки, осу-

---

<sup>1</sup> О некоммерческих организациях: федер. закон от 12 января 1996 № 7-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 3. Ст. 145

ществляющей научное руководство научными исследованиями в Российской Федерации. Тем самым, РАН участвует в государственном управлении наукой. Государственное унитарное предприятие «ГУП Московский метрополитен» оказывает услуги по перевозке пассажиров в целях удовлетворения потребностей города Москвы в пассажирских перевозках.

*Государственные и муниципальные служащие.* Государственные органы и институты местного самоуправления немыслимы без людей, которые в них работают. Не государство или его органы (они в известном смысле абстракция) управляют обществом, принимают решения, руководят, а человек (группа людей). Не случайно, к кандидатам на государственные и муниципальные должности предъявляются повышенные требования.

*Органы внутренних дел (полиция) в механизме публичного управления.* Органы внутренних дел (в том числе полиция), это сложная и многогранная правоохранительная структура, выполняющая многообразные функции, тесно связанные друг с другом целью обеспечения правопорядка и безопасности, защиты прав и свобод человека, противодействия преступности. Органы внутренних дел – правоохранительная часть исполнительной власти. Методы и формы деятельности органов внутренних дел не позволяют именовать их просто как «разновидность органов исполнительной власти». Более того не совсем правильно и точно называть полицию «силовым ведомством». В современных условиях успешное решение правоохранительных задач во многом зависит не от силового ресурса, а от интеллектуального.

Ценность государственного управления непосредственно связана с его функциями в сфере формирования, охраны и защиты базовых интересов общества и раскрывается в деятельности каждого его института, в том числе полиции. Полиция не только «стара как государство» (Ф. Энгельс), но и является самым ближайшим к обществу и личности институтом государственной власти. Ее социальная оценка зачастую служит основой оценки государственного управления в целом. Целевая составляющая полиции заключается в охране и защите базовых, конституционно закрепленных ценностей (жизнь и здоровье, права и свободы человека, общественный порядок, безопасность, собственность). Полиция – уникальный компонент в механизме государственного управления. Никакой иной институт (разумеется кроме гаранта Конституции главы государства) не имеет своим прямым назначением защиту такого объема конституционных ценностей. В самом общем плане назначение полиции в государственном управлении заключается в обеспечении

правопорядка, выступающего условием, средой и режимом нормального развития общества, качественного управления в самых разнообразных сферах.

### **§ 3. Государственное управление: принципы, методы, правовые основы**

*Принципы государственного и муниципального управления.* При рассмотрении вопросов государственного и муниципального управления необходимо иметь представление об общих руководящих началах и императивах, определяющих стратегию, тактику и содержание управленческого воздействия. Та или иная закономерность возводится в принцип для того, чтобы ею руководствоваться в практической деятельности. Это применимо и к государственному управлению, поскольку категория «принцип» теснее всего связана с категорией «деятельность».

Принципы государственного управления можно условно разделить на общие, пронизывающие государственное управление в целом как таковое (безотносительно к той или иной сфере), и специальные (отраслевые), обусловленные спецификой управляемого объекта (отрасли) управления. К числу общих следует отнести *законность, профessionализм и ответственность, разделение властей (функций власти), демократизм, гуманизм*.

*Законность.* Для каждого демократического государства или государства, стремящегося стать таким, принцип законности и его реальное воплощение выступает непременным условием функционирования всех государственных и муниципальных структур, должностных лиц, правомерного поведения граждан. Законность, как принцип, обязывает субъектов государственного и муниципального управления принимать управленческие решения на основе и во исполнение закона. Законность выступает юридическим ориентиром публичного управления.

*Профессионализм и ответственность.* Управленческий труд носителей публичной власти является профессиональным, сопряжен с ответственностью за порученное дело и предъявляет к каждому государственному и муниципальному служащему повышенные требования, определяемые спецификой конкретной сферы государственного управления (к примеру, военная служба или управление в сфере науки и техники). Содержанием данного принципа выступает система нормативно закрепленных требований к лицам, поступающим или находящимся на государственной или муниципальной службе.

*Демократизм.* Демократизм государственного управления вытекает из конституционного признания народа в качестве источника и носителя власти, наделения граждан политическими правами и свободами, прежде

всего правом на участие в управлении государственными делами (ст. 32 Конституции Российской Федерации). Утверждение и гарантирование этого правомочия означает, что народ в различных формах принимает участие в государственном, особенно в муниципальном управлении. Это проявляется в разнообразных формах прямого и косвенного участия граждан в осуществлении публичных функций (участие в охране общественного порядка; участие в осуществлении правосудия; волонтерство; институт общественного контроля и др.).

Рассматривая данный принцип, нельзя забывать о том, что в одиночку государство не всегда справляется со своими обязанностями, и потому вправе рассчитывать на поддержку общества, обладающего колossalным потенциалом саморегулирования. Эта тенденция особенно актуализирована сегодня.

С принципом демократизма тесно связан *принцип гуманизма*, обязывающий все институты публичной власти работать в конечном итоге на человека, соблюдать его права и свободы. Указанный принцип закреплен в ст. 18 Конституции Российской Федерации: «Права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием». Добавить что-либо сложно...

*Разделение властей*. Разделение властей реализуется в конституционной (государственно-правовой) доктрине большинства демократических государств и представляет собой систему конституционно-правовых норм и институтов, регламентирующих функциональное обособление законодательной, исполнительной и судебной власти. В юридической науке термин «разделение» применительно к государственной власти употребляется в двух смыслах: для обозначения разделения государственной власти «по горизонтали», т. е. деления на традиционные три ветви, а также для разделения власти между федеративным центром, субъектами федерации<sup>1</sup> – так называемое «вертикальное построение власти».

Отраслевые виды государственного управления обладают спецификой и основываются не только на общих, но и на специальных принципах. *Специальные принципы государственного и муниципального управления – это руководящие начала управленческой деятельности в конкретной сфере общественных отношений, выражющие ее специфику*. Как правило, специальные принципы закреплены в нормативных правовых актах, ино-

<sup>1</sup> См.: Черепанов В. А. Конституционно-правовые основы разделения государственной власти между Российской Федерацией и ее субъектами: автореф. дис. д-ра юрид. наук. М., С. 15; Мартынова Г. В. Принцип разделения властей и его реализация в субъектах Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 16.

гда им посвящается самостоятельный раздел, часть нормативного правового акта. Например, вторая глава Федерального закона «О полиции» посвящена принципам деятельности полиции (соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина; законность; беспристрастность; открытость и публичность; общественное доверие и поддержка граждан; взаимодействие и сотрудничество; использование достижений науки и техники, современных технологий и информационных систем).

В ст. 2 Федерального закона «О безопасности» содержатся основные принципы обеспечения безопасности (соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина; законность; системность и комплексность применения политических, организационных, социально-экономических, информационных, правовых и иных мер обеспечения безопасности; приоритет предупредительных мер; взаимодействие органов государственной власти с общественными объединениями, международными организациями и гражданами в целях обеспечения безопасности).

*Методы государственного управления.* Проблематика методов государственного управления выходит за рамки сугубо юридического анализа и имеет общефилософское значение, выступая квинтэссенцией диалектики целей и средств. В механизме государственного управления методы занимают важное место, поскольку показывают, как именно происходит процесс управления. Диапазон возможностей публичного управления, позволяющий государству выполнять разнообразные задачи, весьма широк. *Методы государственного и муниципального управления – это приемы и способы упорядочения общественных отношений и реализации управленческих целей и задач.*

Главными комплексными методами государственного управления являются *принуждение* и *убеждение*. Комбинации указанных способов государственного воздействия, а также выбор в пользу того или иного метода во многом зависит от целей, обусловливающих управление в той или иной сфере, специфики их содержания. Например, управление в правоохранительной сфере обусловлено целью обеспечения безопасности и правопорядка и немыслимо без принуждения. Напротив, в сфере культуры, духовности принуждение используется крайне редко.

Государственное принуждение выступает мощным средством государственного властного воздействия. Его потенциал позволяет оперативно решать самый широкий круг задач в различных сферах общественной жизни<sup>1</sup>. В арсенале метода принуждения находятся меры пресечения, меры предупреждения (профилактики), меры ограничения, меры защиты, юридическая ответственность и меры процессуального обеспечения.

---

<sup>1</sup> Макарейко Н. В. Государственное принуждение: проблемы теории и практики реализации. М., 2015. С. 65.

В основе метода убеждения находится влияние на сознание, волю и эмоции управляемых посредством разъяснения содержания, аргументации необходимости принятия и исполнения управлеченческих решений, призыва исполнять их, а также материального и идеологического стимулирования правомерного поведения. Убеждение основывается на организации и консолидации общества, на воспитании и поощрении социально полезного (желаемого) поведения. Важную роль при использовании убеждения выполняют средства массовой информации. В советской науке управления убеждение рассматривалось в качестве главного метода, а принуждение в качестве вспомогательного. Вполне современной выглядит точка зрения А. П. Косицына: «Хотя принуждение для общенародного государства не является основной формой деятельности, а развитие социалистического общества ведет к сокращению сферы государственного принуждения, оно, тем не менее, еще необходимо... пока не достигнут коммунистический уровень развития культуры и общественного сознания, пока совершаются преступления, пока нарушаются законы, нельзя обойтись без государственного принуждения»<sup>1</sup>.

В любых исторических условиях государству приходится решать сложный вопрос о соответствии объема принуждения количеству ситуаций (прежде всего криминальным), объективно требующих его использования. В этой связи следует с осторожностью отнести к мнению авторов, рассматривающих сокращение круга субъектов принуждения, а значит и его объема в качестве должного<sup>2</sup>.

*Ресурсы.* Правильное определение цели и грамотная постановка задач, выбор и использование того или иного метода, учреждение государственных органов, юридическое закрепление принципов, и иные меры не приведут в действие механизм государственного управления без наличия необходимых ресурсов. В самом общем плане ресурсы (от фр. *ressource* – вспомогательное средство) – все, что целенаправленно используется в управленческой деятельности для получения желаемого результата. Виды ресурсов: экономические (собственность, бюджет, техника, здания и сооружения), трудовые (служебные) ресурсы; интеллектуальные (образование, воспитание, культура, сознание); временные; информационные; физиологические (здоровье людей).

*Правовые основы государственного и муниципального управления.* Неуклонный рост правовых начал в жизнедеятельности общества ярко проявляется в государственном управлении. Сегодня сложно представить

---

<sup>1</sup> Косицын А. П. Социалистическое государство. Закономерности возникновения и развития. М., 1970. С. 368.

<sup>2</sup> Карпова Н. А. Правоохранительная функция правового государства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 24.

управленческое решение вне права, не основанное на праве и его нормах. Для реализации стоящих перед государством целей и задач необходимо не только исполнять, но и организовывать, предписывать, то есть создавать общеобязательные правила поведения, требовать (обеспечивать) их соблюдение. Достигается это при помощи права, которое является наиболее универсальным и эффективным средством (инструментом) публичного управления. Правовые основы определяют и нормируют порядок работы государственных и муниципальных органов, закрепляют права и обязанности государственных и муниципальных служащих и совершаемые ими управленческие действия. *Нормативно-правовые основы государственного и муниципального управления – это совокупность нормативных правовых актов, регулирующих деятельность субъектов публичного управления.*

Отправное, базовое значение в системе нормативно-правовых актов, регламентирующих государственное и муниципальное управление, имеет основной закон – Конституция Российской Федерации (далее – Конституция). В этом документе содержатся основы организации публичной власти и управления (институты, принципы, цели, ресурсы, методы, системность). Конституционное закрепление основ государственного управления обеспечивает его легальность, законный характер и легитимность.

Если Конституция закрепляет общие основы государственного и муниципального управления, то законы и подзаконные акты более детально и развернуто закрепляют (регулируют) процесс его реализации в конкретных отраслях и видах. Законы и подзаконные акты условно можно разделить на две группы.

*Первая группа.* Нормативные правовые акты, закрепляющие отправные (исходные) начала государственного муниципального управления, регулирующие структуру и содержание:

- цели, задачи, принципы, дефиниции и общие начала правового регулирования в сферах государственного управления;
- структуру (виды и направления) и содержание государственного и муниципального управления.

*Вторая группа.* Нормативные правовые акты, закрепляющие организацию и компетенцию институтов публичного управления:

- порядок их образования (избрания, назначения);
- организационно-правовой статус;
- цели, задачи, полномочия;
- основы взаимодействия с иными субъектами публичного управления и институтами гражданского общества;
- методы, формы, технологии и ресурсы управления.

Нередко элементы каждой из указанных групп взаимопроникают друг в друга и могут быть сосредоточены одновременно в двух и более нормативных правовых актах.

**Ключевые понятия:** механизм государственного и муниципального управления и его структура, государственный орган, классификация органов государства, орган местного самоуправления, принципы государственного и муниципального управления, методы государственного и муниципального управления, правовые основы публичного управления; ресурсы государственного и муниципального управления.

### **Контрольные вопросы:**

1. Обоснуйте понятие механизма государственного и муниципального управления. В чем, на Ваш взгляд, заключается полезная нагрузка данного термина?
2. Какова структура механизма государственного и муниципального управления. Какие элементы, на Ваш взгляд, могли бы войти в модель указанного механизма, какие кажутся Вам лишними?
3. Сформулируйте понятие органа государства. В чем принципиальное отличие государственного органа от общественных организаций?
4. Охарактеризуйте основные методы и принципы государственного и муниципального управления.
5. Что такое ресурсы государственного управления? Перечислите их виды.
6. Обоснуйте место и роль органов внутренних дел в механизме государственного и муниципального управления.

### **Рекомендуемая литература по теме:**

Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: курс лекций. М.: Омега-Л, 2006.

Тихомиров Ю. А. Государство. М., 2013.

Еллинек Г. Общее учение о государстве. СПб.: Юридический центр Пресс, 2004.

Mises Ludwig von. Omnipotent Government. The Rise of the Total State and Total War. The USA: Mises Institute, 2010.

Халипова Е. В., Керимов А. Д. Исполнительная власть в государственном механизме (вопросы теории) // Государство и право. 2015. № 2.

Макарейко Н. В. Государственное принуждение: проблемы теории и практики реализации. М., 2015.

## **Глава 3. Право и публичное управление**

### **§ 1. Понятие и признаки права как средства публичного управления**

Ключевая роль государства в публичном управлении предопределяет особое значение в этом процессе права как неотъемлемого спутника государства, средства легитимации и выражения государственной воли. Основная цель права – упорядочивание общественных отношений. Именно в процессе публичного управления обеспечивается достижение обозначенной цели.

В юридической и управленческой литературе право обычно рассматривается в трех ракурсах: как фундамент, юридическая форма и средство осуществления публичного управления. Эти три аспекта отражают различные грани права как сложного социального феномена.

В узком смысле право представляет собой систему обеспеченных силой государственного принуждения норм (правил поведения), определяющих возможное, должное или запрещенное поведение. В таком контексте право предстает как средство социального управления, инструментарий организации, упорядочивания общественных отношений. Но при этом в содержательном плане сами нормы права фиксируют определенные модели поведения, причем не только лиц, в отношении которых осуществляется управляющее воздействие, но и самих управляющих субъектов. В правовых нормах фиксируются соответствующие властные полномочия, порядок и условия их реализации. Все это создает правовой фундамент государственной управленческой деятельности. Однако право становится действительным средством управления только тогда, когда начинает действовать, преобразуя социальные связи между людьми в особыю юридическую связь (правоотношение), отражаясь в конкретных правомерных поступках адресатов правовых норм. В этом случае право предстает уже в качестве формы управленческой деятельности, воплощаясь в управленческих правоотношениях, правовом поведении должностных лиц и иных субъектов права. С учетом сказанного в юридической литературе был сформирован так называемый широкий подход к пониманию права, который аккумулирует три обозначенные категории – нормы права, правоотношения, правовое поведение. В ракурсе проблем публичного управления такой подход представляется наиболее оптимальным, поскольку позволяет раскрыть весь механизм управляющего воздействия права на общественные отношения, не ограничиваясь лишь его нормативным компонентом.

Безусловно, право является не единственным социальным регулятором. Организованность общественных отношений обеспечивается действием различных социальных регуляторов (обычаев, морали, религиозных, корпоративных, правовых норм), которые взаимосвязаны между собой.

В юридической литературе отмечается, что воздействие на общественные отношения осуществляется посредством стихийного, нормативного и индивидуального регулирования.

Стихийное регулирование общественных отношений происходит в связи с действием естественных законов природы и самого социума. Нетрудно заметить, что поведение людей зависит от таких факторов, как время суток, время года и др. На общественные отношения оказывают влияния погодные условия, стихийные бедствия, эпидемии, эпизоотии и многие другие обстоятельства, которые непосредственно сознанию и воле человека не подконтрольны.

Нормативное регулирование, в отличие от стихийного, носит сознательно-волевой характер. В некоторых случаях социальные нормы являются результатом целенаправленной человеческой деятельности (например, правовые нормы, создаваемые высшими органами государственной власти), в других случаях они развиваются эволюционным путем как результат накопления людьми опыта коллективного сосуществования (обычаи, нормы морали).

Следует обратить внимание, что слово «норма» в русском языке используется в двух основных значениях – как показатель состояния какого-либо объекта или явления (норма температуры тела человека) и как правило поведения общего характера, рассчитанное на неопределенное количество случаев и адресованное неопределенному кругу лиц. В последнем случае норма выступает как средство упорядочивания общественных отношений. Норма – идеальная модель, эталон, стандарт, в соответствии с которым человек должен выстраивать свое поведение. На ранних этапах развития общества мышление человека не было развито настолько, чтобы производить различие между должным и сущим. Поэтому мышление первобытного человека называют синкетичным (единым, недифференцированным). Потребность в создании норм как идеальных моделей стала возникать тогда, когда человек стал осознавать свою преобразующую роль в природе и выстраивать свое поведение по собственной воле и сознанию (вследствие этого различие между должным и сущим стало приобретать очевидный характер).

Нормы, регулирующие поведение людей, делятся на два вида:

– технические нормы регулируют взаимоотношение человека с природой, с предметами техники. Примером данных норм явля-

ются различные инструкции по эксплуатации устройств, инструкции по применению лекарственных средств, технические регламенты, ГОСТы, правила техники безопасности. Поскольку некоторые из технических норм обладают высокой социальной значимостью, от их соблюдения зависит жизнь и здоровье людей, выполнение этих норм обеспечивается юридическими средствами, а сами эти правила облекаются в правовую форму;

– социальные нормы регулируют отношения между людьми и их объединениями.

Именно социальные нормы задают определенный вектор общественного развития, держат людей в установленных рамках человеческого общежития, не позволяя обществу как сложно организованной системе превратиться в неуправляемый хаос.

Однако необходимо учитывать, что человек хоть и является существом социальным, в процессе своего исторического развития стал приобретать все большую автономию как от природы, так и от самого общества. Поэтому наряду с общими социальными нормами немаловажное значение имеет для человека возможность саморегулирования, выработки правил взаимодействия на индивидуальной основе. При этом индивидуальное регулирование, безусловно, является дополнительным и допускается в тех областях человеческой жизни, которые не создают угрозу единства социума. Общие границы, в пределах которых осуществляется саморегулирование, задаются социальными нормами.

Для того чтобы понять, почему именно право, а не другие социальные регуляторы, является ключевым средством социального управления, необходимо обратиться к признакам права.

К числу таковых относят:

– нормативность. Право, в первую очередь, представляет собой совокупность правил поведения общего характера, которые носят неперсонифицированный характер, рассчитаны на многократное применение в отношении схожих ситуаций. Создание нормы права – процесс моделирования общественных отношений. Любая управленческая деятельность не может обойтись без построения моделей – того, как должен выглядеть конечный результат управляющего воздействия;

– общеобязательность. В отличие от всех других социальных норм, правовые установления обязательны к соблюдению и исполнению всеми лицами, находящимися под юрисдикцией государства. Именно благодаря этому свойству праву сообщаются качества публичности и универсальности;

- формальная определенность. Правовые нормы, несмотря на общий характер, в содержательном плане являются достаточно конкретными – они фиксируют определенную модель поведения, круг адресатов, условия действия нормы права. При этом нормы права содержатся в определенных источниках права, имеют письменную форму выражения, что позволяет достаточно четко транслировать государственную волю адресатам правовой нормы;
- правовые нормы исходят от государства как субъекта публичного управления, выражают его волю, обладают особым механизмом обеспечения (юридические санкции);
- правовые нормы существуют не разрозненно, а взаимосвязаны между собой, представляют собой системное образование. Свойство системности, наличие прямых и обратных связей является необходимым условием любой управленческой деятельности.

Таким образом, мы видим, что право обладает всеми необходимыми управляющими свойствами. Публичное управление является целенаправленной деятельностью государства, осознанным воздействием на общественные отношения. В праве, в отличие от обычных, норм морали, сознательно-волевой характер наиболее ярко выражен. Как справедливо отмечает Н. Неновски, «...в отличие от других социальных регуляторов, формирующихся стихийно или отражающих бессилие человека перед лицом законов природы и социальных законов, оно связано со стремлением человека и общества господствовать над этими законами»<sup>1</sup>.

Другие социальные нормы также играют важную роль в механизме публичного управления. Например, морально-нравственные и религиозные нормы создают необходимую идеологическую основу публичного управления. В мусульманских странах правовые и религиозные нормы неразрывно между собой взаимосвязаны, последние придают особую сакральную легитимность правовым установлениям. Корпоративные нормы логично продолжают процесс правового регулирования, конкретизируя и индивидуализируя общие правовые модели в рамках конкретной организации. Однако иные социальные нормы в современных условиях стремительно изменяющихся общественных отношений уступают в своих регулятивных возможностях праву.

---

<sup>1</sup> Неновски Н. Право и ценности / пер. с болг.; вступит. ст. и пер. В. М. Сафонова; под ред. В. Д. Зорькина. М.: Прогресс, 1987. С. 201.

## **§ 2. Понятие и виды функций права**

Роль права как средства регулирования общественных отношений раскрывается в его функциях. Под функциями права принято понимать основные направления воздействия права на общественные отношения. Важно подчеркнуть, что право – не самоценная субстанция, оно служит средством реализации социальных интересов, механизмом обеспечения их компромисса.

Право как социальный регулятор обеспечивает устойчивость, стабильность, упорядоченность общественных отношений. Точность правовых формулировок и их письменная фиксация дисциплинирует социальные связи, делает определенными границы дозволенного, должного и запрещенного. В современных условиях право является средством, обеспечивающим творческую активность личности, ее автономию, защиту от произвольного вмешательства со стороны иных лиц и государства. Право является условием и формой существования всех социальных институтов, включая само государство.

Универсальный характер права предопределяет его воздействие на все основные сферы жизни общества. Исходя из этого, функции права принято разделять на политические, экономические, социальные и духовные. Однако данная классификация в большей степени характеризует область применения права, но не раскрывает собственно инструментальную роль права. Для решения этой задачи необходимо обратиться к специальным юридическим функциям права.

В первую очередь праву присуща регулятивная функция. Именно благодаря ей происходит упорядочивание общественных отношений, приданье определенного, стройного характера социальным связям. Регулятивная функция в свою очередь воплощается в регулятивно-статическом и регулятивно-динамическом направлении правового воздействия. Регулятивно-статическая функция предназначена для введение общественных отношений в правовое поле, придание им качества правового института. Примером проявления данной функции являются нормы конституционного права, учреждающие систему органов государственной власти, определяющие конституционно-правовое положение человека, нормы избирательного законодательства, нормы административного права, определяющие статус министерства внутренних дел, основы правового статуса сотрудника органов внутренних дел. Регулятивно-динамическая функция опосредует правовую активность, определяет модели возможного или должного поведения (конституционные обязан-

ности, осуществление права собственности, заключение гражданско-правовых и трудовых договоров, продвижение по службе и пр.).

Следует учитывать, что даже самый эффективный механизм социального управления дает сбои, поскольку его объектом выступает человек со своими страстью, привычками, эгоистическими устремлениями. В обществе всегда есть люди, которые не следуют правовым предписаниям, противопоставляют себя правилам социального общежития. В таких ситуациях задействуется охранительная функция права.

Цель охранительного воздействия права – устраниить нарушение права. Эта цель реализуется в первую очередь посредством применения к нарушителю мер юридической ответственности. Любая мера юридической ответственности (в особенности, уголовная) призвана обеспечивать стигматизацию нарушителя, его не только общественное, но и правовое осуждение. В этом проявляется карательная охранительная функция права. Данная функция права в большей степени характерна для уголовной и административной ответственности. Для гражданского права характерна компенсаторная функция. Задачей применения мер гражданско-правовой ответственности является не наказание нарушителя, а восстановление имущественного положения потерпевшего лица и компенсация морального вреда.

Целью любого обращения с патологией является не купирование болезни, а излечение заболевания. Также и в области права конечной целью права является не применения мер принуждения, а обеспечение недопущения нарушения права в будущем. В этой связи в рамках охранительной функции права можно выделить превентивную функцию, которая заключается в том, что применение карательных, компенсаторных и восстановительных норм должно иметь воспитательный эффект для нарушителя (частная превенция), а также служить сигналом для всех иных членов общества о последствиях, которые могут наступить за правонарушения (общая превенция).

### **§ 3. Нормы права**

Право как средство социального управления представляет собой систему правовых норм. Чаще всего под нормой права понимается общеобязательное, формально-определенное правило поведение, изданное или санкционированное государством и обеспеченное мерами государственного принуждения. Такое определение в большей степени подходит для норм-предписаний – конкретных

регулирующих средств, определяющих модель поведения. Однако правовой инструментарий является достаточно многообразным, в нем наряду с непосредственными регулятивными средствами присутствуют нормы, сами по себе правилами поведения не являющиеся, но выполняющие вспомогательную роль по отношению к нормам-предписаниям. Таковы специализированные правовые нормы – нормы-дефиниции (раскрывают определение понятий), темпоральные нормы (определяют сроки осуществления действий и действия обстоятельств), оперативные нормы (регламентируют момент вступления в силу и отмены других правовых норм), коллизионные нормы (нормы, разрешающие противоречия между другими нормами и определяющие, какая из норм подлежит применению).

Нормы-предписания имеют внутреннюю структуру, в которую принято включать три элемента:

– гипотеза – часть правовой нормы, определяющая условия, при которых заложенная в норме права модель поведения должна (может) быть реализована;

– диспозиция – часть правовой нормы, определяющая саму модель возможного, должного или запрещенного поведения и устанавливающая, соответственно, субъективные права или юридические обязанности участников общественных отношений;

– санкция – часть правовой нормы, предусматривающая правовые последствия соблюдения или несоблюдения модели правового поведения, предусмотренного диспозицией. Чаще всего под санкцией понимаются негативные правовые последствия нарушения предписания правовой нормы, выражющиеся в различных мерах юридической ответственности. Однако если поведение адресата превосходит ожидания управляющего субъекта, имеет место заслуженное поведение, последствием такого поведения могут быть поощрительные правовые санкции.

Трехзвенная структура правовой нормы является идеальной конструкцией. Как правило, реальная структура правовой нормой, которая находит отражение в статьях нормативных правовых актов, содержит два элемента, а третий элемент предполагается ввиду системной взаимосвязи между различными нормами. Так, в регулятивных нормах конституционного, гражданского, трудового, семейного права содержатся гипотезы и диспозиции. Непосредственно санкции такие нормы не содержат. Но поскольку любая норма права обеспечивается силой государственного принуждения, соответствующие санкции за нарушение регулятивных норм фиксируются в нормах охранительных. Последние имеют также двухзвенную

структуру – включают в себя диспозицию (вид запрещенного действия) и санкцию (правовые последствия нарушения запрета). Гипотеза охранительных норм предполагается и фиксируется в иных правовых нормах, определяющих общие условия наступления соответствующего вида юридической ответственности. Например, нормы Особенной части УК РФ содержат диспозицию и санкцию, тогда как гипотеза выводится из смысла норм Общей части УК РФ.

Видовое многообразие правовых норм позволяет их классифицировать по различным основаниям.

По отраслевому признаку и сфере регулируемых общественных отношений различают конституционные, гражданские, уголовные, трудовые и т. п. правовые нормы.

Исходя из обозначенных выше функций права нормы подразделяются на охранительные и регулятивные. Вспомогательную роль по отношению к регулятивным и охранительным нормами выполняют указанные выше специализированные нормы права.

В юридической литературе также предлагается классификация правовых норм в зависимости от содержания их структурных элементов. Так, исходя из содержания диспозиции, выделяют упрашивающие, обязывающие и запрещающие нормы, исходя из содержания санкций – абсолютно определенные, относительно определенные, альтернативные нормы.

По методам правового регулирования правовые нормы подразделяются на императивные и диспозитивные. Императивные нормы содержат категоричные предписания и не оставляют возможности усмотрения для их адресатов. Такие нормы в основном встречаются в административном, уголовном, процессуальном праве. Диспозитивные нормы предоставляют возможность выбора для своих адресатов: следовать тому правилу, которое содержится в норме, или по соглашению между собой установить иные правила. В диспозитивных нормах часто имеется оговорка «если иное не предусмотрено договором». Наибольшее количество таких норм содержится в гражданском законодательстве.

Правовые нормы в силу своей формальной определенности приобретают словесную оболочку в тексте нормативного правового акта. Существует три способа изложения нормы права в статье нормативного правового акта: прямой, отыскочный и бланкетный.

Прямой способ характеризуется тем, что элементы правовой нормы фиксируются в одной статье нормативного правового акта полностью. При отыскочном способе элементы правовой нормы содержатся в различных статьях нормативного правового акта, при этом в одной статье есть прямая отсылка к другой статье. Наряду

с отсылочным существует также бланкетный способ изложения правовой нормы. В этом случае статья определяет элемент правовой нормы, отсылая не к конкретной статье, а к целому роду или виду правил поведения. Таким образом, статья представляет собой некий «чистый бланк», который заполняется положениями иных нормативных актов, иных источников права. При бланкетном способе в статьях нормативных актов могут содержаться формулировки «в порядке, установленном законом», «определяется правилами внутреннего трудового распорядка», «устанавливается Указом Президента Российской Федерации» и пр.

Внутренняя взаимосвязь между различными правовыми нормами позволяет говорить о существовании системы права. Данное понятие отражает исторически формируемое внутреннее строение права, охватывающее собой всю совокупность действующих в государстве правовых норм, с их дифференциацией на отрасли и институты права. Структуру системы права образуют три основных элемента: отрасль права, институт права, норма права. Внутренняя дифференциация системы права обусловлена объективными причинами качественного многообразия общественных отношений и необходимости воздействия на них с помощью различных правовых средств. Исходя из этого, в основе выделения в системе права отраслей и институтов лежит два основных критерия – предмет правового регулирования (специфика регулируемых отношений) и метод правового регулирования (система правовых средств и способов регулирования общественных отношений).

Отрасль права представляет собой совокупность правовых норм, регулирующих качественно однородные общественные отношения. В системе права сформировались такие основополагающие отрасли, как конституционное, административное, гражданское, уголовное, финансовое право и т. п. В каждой отрасли права нормы группируются по отдельным институтам, регулирующим отдельный вид отношений (например, в конституционном праве – институт федеративного устройства, институт органов публичной власти и пр.).

В континентальной правовой традиции со времен римского права принято разделять всю систему права на две части – частное и публичное право. Это деление отражает соотношение частных и публичных интересов в процессе правовой регламентации общественных отношений, глубину управляющего воздействия государства на общественные отношения. Публичное право выступает правовым фундаментом государственного и муниципального управления, поскольку в этой области государство является основным актором, преобразующим и воспроизводящим общественные

отношения сообразно своим интересам. В сфере частного права управляющее воздействие государства ограничено – государство лишь задает общие правовые границы, в пределах которых проявляется свобода индивидуальных субъектов. К отраслям публичного права относятся конституционное, административное, уголовное, финансовое, гражданское процессуальное, уголовное процессуальное право, к отраслям частного права относят гражданское, семейное, международное частное право.

Некоторые отрасли находятся на стыке частного и публичного права, поскольку являются сферой соприкосновения как частных, так и публичных интересов. К таким отраслям можно отнести трудовое, предпринимательское право.

Систему права как объективно складывающееся внутреннее строение права необходимо отличать от системы законодательства, которая формируется в результате целенаправленной законодательной деятельности. В системе законодательства управляющее воздействие органов публичной власти является очевидным. Сообразно целям государственной политики законодатель для удобства правоприменения может объединять нормы различных отраслей права в единый законодательный массив, формируя тем самым комплексные отрасли законодательства. Примером таких комплексных отраслей можно считать транспортное, антимонопольное, медицинское право.

#### **§ 4. Механизм правового регулирования общественных отношений**

В начале данной главы мы уже отмечали, что право не может быть сведено только к совокупности правовых норм. Эта характеристика права в статике не выражает ценность права как социального регулятора.

Следует сразу оговориться, право воздействует на общественные отношения не всегда осознанно и целенаправленно. Правовая информация может воздействовать на сознание человека непроизвольно, формируя определенные стереотипы, юридические привычки. В этой связи необходимо разграничивать понятия «правовое воздействие» и «правовое регулирование». Правовое регулирование всегда имеет управленческую природу, поскольку носит целенаправленный характер. Для раскрытия сути правового регулирования необходимо определить ключевые его параметры: сферу и предмет правового регулирования,

методы, способы, типы правового регулирования общественных отношений.

Сфера правового регулирования охватывает собой все отношения, которые уже урегулированы правом и потенциально могут регламентироваться с помощью правовых норм. Социальные связи между людьми многообразны и далеко не все из них подвергаются правовой регламентации. Поскольку право является средством государственной деятельности, необходимо учитывать, что в фокусе государственного внимания находятся только те общественные отношения, которые представляют значимость для сохранения и развития общества и государства и которые способны контролироваться государством. Именно поэтому право не может воздействовать на мысли человека, на сугубо интимные стороны человеческих взаимоотношений. Сфера правового регулирования очерчивает объективные пределы правового регулирования. Внутри сферы правового регулирования для дифференциации общественных отношений используется понятие предмета правового регулирования – общественных отношений, регулируемых нормами конкретных отраслей права.

Специфика предмета правового регулирования обуславливает выбор необходимого метода правового регулирования. В качестве основных методов принято выделять императивный и диспозитивный метод регулирования. Императивный метод характеризуется тем, что общественные отношения под его воздействием выстраиваются в отношения власти и подчинения, основными правовыми способами регулирования выступают запреты и позитивное обязывание. Диспозитивный метод выражается в том, при таком методе общественные отношения строятся на началах юридического равенства, а основным способом правового регулирования выступает наделение правами. В каждой отрасли права применяются все обозначенные методы и соответствующие им способы регулирования общественных отношений, однако превалирует один из методов. Так, для отраслей публичного права характерен императивный метод, для отраслей частного права – диспозитивный.

Сочетание методов и способов правового регулирования образует определенный тип правового регулирования общественных отношений. В теории права принято различать общедозволительный и разрешительный тип. Общедозволительный тип характеризуется преобладание дозволения как способа регулирования общественных отношений. В таком случае действует принцип «разрешено все, кроме прямо запрещенного». При раз-

решительном типе преобладают запреты и обязанности, действует принцип «запрещено все, кроме прямо разрешенного».

Динамика правового регулирования общественных отношений отражается в понятии «механизм правового регулирования общественных отношений». Последний представляет собой систему правовых средств, при помощи которых осуществляется правовое регулирование<sup>1</sup>.

В механизме правового регулирования происходит поэтапное использование следующих правовых средств – создание нормы права, приданье ей формы путем издания нормативного правового акта, возникновение юридических фактов и порождаемых ими правоотношений на основе нормы права, реализация права в соответствующих правоотношениях, толкование права в процессе реализации права, правовое поведение адресатов правовой нормы. Все этапы правового регулирования сопровождают субъективные механизмы восприятия правовой информации – правосознание и его компоненты.

Механизм правового регулирования является слепком сложного процесса правового регулирования и позволяет в процессе государственного управления выбирать оптимальные варианты использования права для организации общественных отношений.

**Ключевые понятия:** право, правовые средства, нормы права, система права, отрасль права, институт права, частное право, публичное право, правовое регулирование, предмет и метод правового регулирования, способ правового регулирования, механизм правового регулирования.

### **Контрольные вопросы:**

1. Назовите признаки права, отличающие его от иных социальных регуляторов?
2. В чем особенности структуры охранительных и регулятивных норм?
3. Какие критерии лежат в основе деления системы права на отрасли?
4. Как соотносятся понятия «правовое воздействие» и «правовое регулирование»?

---

<sup>1</sup> Теория государства и права: учебник для юридических вузов и факультетов / под ред. В. М. Корельского и В. Д. Перевалова. М.: ИНФРА-М-Норма, 1997. С. 269.

5. Какие правовые средства используются в механизме правового регулирования общественных отношений?

### **Рекомендуемая литература по теме:**

Баранов В. М., Поленина С. В. Система права, система и систематизация законодательства в правовой системе России: учебное пособие / В. М. Баранов, С. В. Поленина. Н. Новгород: НА МВД России, 2002. 239 с.

Дюрягин И. Я. Право и управление. М.: Юрид. лит., 1981. 168 с.

Коршунов Н. М. Конвергенция частного и публичного права: проблемы теории и практики: монография / Н. М. Коршунов. М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. 240 с.

Лазарев В. В. Проблемы общей теории jus: учебник по спец. курсам программы подготовки магистров по направлению 521400 и спец. 021100 «Юриспруденция» / В. В. Лазарев, С. В. Липень, А. Х. Сайдов; ред. В. В. Лазарев. М.: НОРМА: ИНФРА-М, 2017. 655 с.

Мальцев Г. В. Социальные основания права: монография/ Г. В. Мальцев. М.: Норма: ИНФРА-М, 2019. 800 с.

Радько Т. Н. Теория функций права: монография. М.: Проспект, 2014. 272 с.

## **Глава 4. Правовые акты в государственном и муниципальном управлении**

### **§ 1. Правовой акт: понятие, признаки**

Термин «правовой акт» используется в юридической науке в различных смыслах. В данной главе мы будем исходить из наиболее распространенного понимания правового акта как официального письменного документа, принятого специальным правомочным субъектом (государственным органом, органом местного самоуправления, должностным лицом), направленного на регулирование общественных отношений, выступающего носителем нормативных или индивидуально-определенных предписаний (властных велений) и порождающего в связи с этим определенные правовые последствия.

Признаки правового акта:

1. Особая форма правового акта, которая обусловлена его предназначением – быть внешней формой выражения права, обособляет его от иных документов. Текст любого правового акта четко структурирован и построен по правилам юридической техники (имеет разделы, главы, статьи, части, пункты, нормы и т. п.), документ имеет обязательные реквизиты. Несоответствие правового акта надлежащей форме (то есть отсутствие у документа данного признака) приведет к тому, что действие акта не будет иметь тех юридических последствий, которых желал бы орган, его издавший.

2. Правовой акт имеет официальный характер, он издан органом, организацией или должностным лицом, действующими в рамках установленных законодательством полномочий.

3. Волевой характер правовых актов. Они воплощают в себе волю государства, его органов, отдельных граждан, характеризуются направленностью на удовлетворение типичных и конкретных интересов, на достижение определенных юридических последствий. Правовые акты, оформляя эту волю, оснащая ее юридической силой, способствуют ее проявлению, реализации.

4. Правовое содержание правового акта. В акте закреплены содержательные элементы правовой системы – юридические нормы, правоположения практики, индивидуальные предписания, имеющие юридические последствия.

5. Издание правовых актов допускается строго в пределах компетенции соответствующего органа. Органы публичной власти и их должностные лица с помощью правовых актов реализуют закрепленную за ними компетенцию. Строгое соответствие правового

акта характеру и объему компетенции государственного органа или органа местного самоуправления является важнейшим критерием его законности, содержательности и обоснованности.

6. Правовой акт обладает целевой ориентацией. Это достигается с помощью разных способов – путем установления правовых норм, образования, изменения и прекращения правоотношений, признания, создания и изменения юридического состояния и т. д.

7. Общедоступность и общеобязательность правового акта. Общедоступность означает не только широкую возможность каждого индивида своевременно получать всю необходимую информацию об издаваемых или принятых правовых актах, но и понимать суть требований и иных положений, составляющих их содержание. Под общеобязательностью понимается необходимость строгого и неуклонного выполнения их требований. При помощи актов получают широкую огласку конкретные решения, они доводятся до лиц, которые обязаны их выполнять. Игнорирование правовых актов, препятствование их реализации является нарушением законности.

8. Обладание юридической силой. Это свойство акта порождать определенные правовые последствия (регулировать общественные отношения). Юридическая сила правового акта указывает на его место в системе правовых актов и зависит от положения и компетенции органа, издавшего акт. Юридическая сила правовых актов есть обязательное требование соответствия актов нижестоящих государственных органов актам вышестоящих органов, актов одного вида актам другого вида. Иными словами, с помощью понятия «юридическая сила акта» можно установить его соподчиненность с другими актами, выразить системные связи и зависимости, которые присущи законодательству в целом.

С особенностями правового акта как внешней формы правовых явлений связаны его собственные функции в правовой системе. Правовой акт играет роль инструмента формирования юридических норм, иных юридических явлений, оснащения их юридической силой. Только благодаря правовым актам может существовать одно из важнейших первичных свойств права – его формальная определенность. Так, при помощи нормативных актов вводятся в правовую систему новые нормы, изменяются или отменяются устаревшие. Индивидуальные акты проводят волю государства или отдельных лиц, связанную с возникновением либо изменением правоотношений. Правовые акты таким образом призваны обеспечить полное и точное выражение содержащейся в них воли, гарантируя тем самым осуществление публичных интересов. В связи с этим эффективность правового регулирования общественных отноше-

ний во многом зависит от того, насколько полно и точно выражена вовне (т. е. в правовых актах) воля государства.

Далее, в государственном и муниципальном управлении правовые акты выполняют функцию правового регулирования. Они являются и нормативным правовым фундаментом управления как процесса, как системы в целом, так и отдельных их элементов, и инструментом государственного управления. Поскольку правовое регулирование в целом следует рассматривать как оптимизирующий фактор управления, для выполнения данной функции важно качество правовых актов. Оно обеспечивается соответствием правовых актов ряду принципов: принцип верховенства Конституции Российской Федерации и федеральных законов; принцип федерализма; принцип иерархичности правовых актов; принцип системности; принцип научности; принцип антикоррупционной направленности; принцип правовой определенности; принцип гласности и учета общественного мнения.

## **§ 2. Виды правовых актов. Нормативные правовые акты и их иерархия**

Правовые акты обычно подразделяют на две большие группы: нормативные акты и индивидуальные акты. Первые содержат положения нормативного характера (правотворческого или интерпретационного). Вторые содержат индивидуальные предписания, иные разовые веления, решения отдельных лиц. В зависимости от того, какие основные элементы правовой системы выражают правовые акты, то есть в зависимости от их содержания, они имеют четыре разновидности: нормативные правовые акты, интерпретационные акты нормативного или индивидуального характера, акты применения права, акты реализации прав и обязанностей.

Среди всех юридических документов нормативные правовые акты занимают главенствующее положение, так как являются источниками права. Нормативный правовой акт является основной формой (источником) права в странах с так называемым «письменным» правом, к которым относится и Российская Федерация. Нормативный правовой акт – это официальный письменный документ, изданный компетентным органом или принятый всеми гражданами государства в форме референдума, устанавливающий, изменяющий либо отменяющий нормы права. Как и другие формы права (правовой обычай, судебный и административный прецедент, нормативный договор, правовая доктрина) нормативный правовой акт выполняет задачу по хранению правовой информации и ее доведе-

нию до адресата, но превосходит их своей способностью реагировать на потребности общественного развития и удобством пользования.

К ненормативным правовым актам относятся: правовреализационные акты, не имеющие правоприменительного характера; ненормативные договоры; правоприменительные акты. Рассмотрим их кратко, поскольку более глубокое их изучение предполагается в следующих главах учебника. Акты реализации права – это односторонние юридические документы, посредством которых субъекты права (физические и юридические лица) реализуют свои субъективные права и обязанности. Ненормативный договор – это юридический документ, выражающий волю двух или более субъектов, порождающий, изменяющий или прекращающий правоотношения в различных сферах общественной жизни.

Правоприменительный акт – это документ, содержащий решение индивидуального характера, решение конкретной жизненной ситуации на основе конкретизации нормы права, имеющее властно-обязательный характер, влекущее правовые последствия, т. е. устанавливающее, изменяющее или прекращающее субъективные права и юридические обязанности. Правоприменительный акт расписан на однократное применение. К ним относятся индивидуальные решения органов (должностных лиц) государственной власти и местного самоуправления, включая решения судов, а также органов общественных организаций и отдельных лиц.

Интерпретационные правовые акты – это правовые акты, содержанием которых являются результаты толкования (разъяснения) правовых норм. Субъектами официального толкования являются высшие судебные органы – Конституционный Суд Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации. Издаваемые ими интерпретационные акты называются постановлениями. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации свои интерпретационные акты издает в форме разъяснений.

Все правовые акты находятся в системной, иерархической взаимосвязи. Нормативный акт, как известно, является основой для правоприменительных, интерпретационных актов. Поэтому ошибки, допущенные в правотворческом процессе при принятии нормативного акта, с неизбежностью влекут за собой ошибки в правоприменении, толковании, автономном регулировании.

Юридическая сила правового акта выражает соотношение одного вида акта с другим, а также определяет его место в системе правовых актов. Акт низшей юридической силы не должен противоречить актам более высокой юридической силы, не может изменять или отменять их. Закон, как нормативный акт, обладает более высо-

кой юридической силой в системе правовых актов. Любой правовой акт в первую очередь должен соответствовать Конституции РФ, а также установленной законодательством официальной классификации правовых актов.

Для определения соподчиненности и согласованности правовых норм в юриспруденции используется термин «иерархия». Иерархическую лестницу нормативных документов выстраивает Конституция Российской Федерации, ее верховенство вытекает из ч. 1 ст. 15: «Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. Законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции Российской Федерации». Закон, нормативный правовой акт, принятый в особом порядке высшим представительным органом законодательной власти либо непосредственным волеизъявлением населения путем референдума и регулирующий наиболее важные и устойчивые общественные отношения, обладает высшей юридической силой в сравнении с иными нормативными правовыми актами.

В иерархии нормативных правовых актов в Российской Федерации следует выделить следующие уровни: Конституция РФ; имплементированные общепризнанные принципы и нормы международного права и международные публично-правовые акты; законы о внесении поправок в Конституцию РФ; Федеральные конституционные законы; Федеральные законы (в отношении этого уровня законов необходимо отметить, что кодифицированные законы обладают иерархическим приоритетом по отношению ко всем иным, что, как правило, отражено в их содержании); нормативные указы Президента и нормативные постановления Государственной Думы, нормативные акты Центрального банка РФ, инструкции Центральной избирательной комиссии РФ; нормативные постановления Правительства; нормативные акты федеральных органов исполнительной власти (при этом приоритет над нормативными правовыми актами, принятыми в рамках ведомственных полномочий имеют нормативные акты, принятые совместно или по согласованию).

В связи с особенностью федеративного устройства российского государства в системе законодательства выделяются федеральный уровень и уровень субъекта Российской Федерации. На первом уровне формируется совокупность нормативных правовых актов, изданных в компетенции Российской Федерации и по вопросам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской, на втором – совокупность изданных субъектами Федерации

нормативных правовых актов по вопросам своего ведения. Это в свою очередь предполагает наличие иерархической структуры законодательства субъектов Российской Федерации.

В целом иерархическая структура законодательства субъектов РФ подобна вертикальной структуре федерального законодательства: разделы (главы) конституций (уставов) субъектов РФ; конституционные законы; кодифицированные законы; некодифицированные законы; нормативные постановления (законодательных) представительных органов; нормативные указы высших должностных лиц; нормативные постановления правительства (администраций); нормативные акты органов исполнительной власти субъектов, принятые совместно или по согласованию; нормативные акты органов исполнительной власти. В то же время законодательство субъектов Российской Федерации имеет специфику, отражающуюся в наименованиях актов, их перечне, порядке принятия и внесения изменений и др.

Нормативные акты федеральных органов государственной власти (в том числе акты федеральных органов исполнительной власти), принятые по вопросам, отнесенными Конституцией РФ к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, должны иметь иерархический приоритет перед законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ, принятыми по соответствующим вопросам. Законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ, принятые по вопросам, отнесенными Конституцией Российской Федерации к исключительной компетенции субъекта РФ, должны иметь приоритет перед нормативными правовыми актами федеральных органов государственной власти.

Нормативные правовые акты, принимаемые органами местного самоуправления, являются составной частью российского законодательства, поскольку под таковым согласно ныне преобладающей точке зрения принято понимать совокупность всех действующих нормативных правовых актов в стране. На муниципальном уровне принимаются: правовые акты, принятые на местном референдуме (сходе граждан); устав муниципального образования, нормативные правовые акты представительного органа муниципального образования; нормативные правовые акты главы муниципального образования, местной администрации, иных органов местного самоуправления и должностных лиц, предусмотренные уставом муниципального образования.

В практике современного государственного и муниципального управления все большее значение приобретают правовые акты осо-

бой правой природы: концепции, доктрины, программы, прогнозы развития и т. д. Данные документы не содержат норм-предписаний, не предоставляют субъективных прав, не налагают юридических обязанностей и не определяют мер юридической ответственности, не изменяют правового статуса субъектов и не являются основанием для возникновения, изменения или прекращения правоотношений, следовательно, они не приводят к юридических последствиям. Эти акты имеют общие черты: планово-целевой (стратегический) характер содержащихся в них предписаний, специальное наименование (доктрина, концепция, стратегия, программа, план), утверждены правовым актом управомоченного государственного органа или должностного лица, являются смешанными по юридической природе. Они получили в науке различные наименования – «акты программно-стратегического свойства», «стратегические нормативные акты», «политико-правовые акты», «смешанные юридические акты», «нетрадиционные акты», «доктринальные правовые акты» и т. д. Наконец, с принятием в 2014 г. Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» они получили официальное наименование «документы стратегического планирования», а также особый порядок издания в сравнении с иными правовыми актами.

Оценка правовой природы документов стратегического планирования в научной литературе неоднозначна. Во-первых, существует позиция признания хотя и специфического, но все же нормативного их характера. Во-вторых, ряд ученых, отрицая их нормативную природу, отмечают их политико-доктринальную сущность и исключают из числа правовых актов. В-третьих, сложился «смежный» подход выделения документов стратегического планирования в особую группу правовых актов, основанный на учете отсутствия традиционного правового содержания в данных актах, но признании тем не менее их правообразующего характера, обусловленного особыми целями и задачами принятия, а также особыми субъектами разработки и утверждения.

### **§ 3. Нормативно-правовая основа государственного и муниципального управления**

Термином «нормативно-правовая основа» обычно обозначают совокупность норм права, регулирующих общественные отношения в определенной сфере, выраженных в разных формах, преимущественно в форме нормативных правовых актов. Таким образом, под нормативно-правовой основой государственного и муниципального

управления следует понимать прежде всего совокупность нормативных правовых актов, регулирующих общественные отношения в сфере публичного управления, определяющих главные, узловые свойства, исходные положения, характер и направления, организационно-правовые формы деятельности органов государственного и муниципального управления, их структуру, порядок формирования и взаимоотношения друг с другом.

Системность нормативно-правовой основы государственного и муниципального управления во многом определяет его качество. Системность – неотъемлемое свойство права, поскольку право не представляет собой случайный набор разрозненных правил, а является целостным, стабильным образованием. Нормативные правовые акты в государственном и муниципальном управлении действуют в системе определенной иерархической соподчиненности друг другу. Конституция Российской Федерации определяет базовые принципы организации органов управления страной, судебную систему, права и обязанности граждан, а также принципы распределения полномочий между субъектами государственной власти. Статья 11 Конституции устанавливает, что государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство Российской Федерации, суды Российской Федерации, которые в совокупности представляют собой единую систему федеральных органов государственной власти. Особенности же правового регулирования организации и деятельности федеральных органов, относящихся к той или иной ветви государственной власти, закрепляются другими положениями Конституции Российской Федерации (главы «Президент Российской Федерации», «Федеральное Собрание», «Правительство Российской Федерации», «Судебная власть и прокуратура») и конкретизируются в федеральных конституционных и федеральных законах.

С понятием «система федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти», используемым в ст. 71 Конституции Российской Федерации тесно связано понятие «система федеральных органов исполнительной власти». В основе организации системы исполнительной власти лежит ст. 110 Конституции Российской Федерации, а также Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации». Именно Правительство, являясь органом исполнительной власти, осуществляет государственное управление в узком смысле, и потому закрепленные в данном законе принципы его деятельности можно рассматривать как принципы государственного

управления в целом, поскольку в российском законодательстве их нормативное закрепление в иной форме отсутствует: принцип верховенства Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов и федеральных законов, принцип народовластия, принцип федерализма, принцип разделения властей, принцип ответственности, принцип гласности, принцип обеспечения прав и свобод человека и гражданина.

Конституция Российской Федерации применительно к системе федеральных органов исполнительной власти регламентирует лишь вопросы организации и деятельности Правительства Российской Федерации, а также предусматривает полномочие федеральных органов исполнительной власти создавать территориальные органы. Вопросы, касающиеся системы федеральных органов исполнительной власти, урегулированы указами Президента Российской Федерации. Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» определил, что в систему федеральных органов исполнительной власти входят федеральные министерства (осуществляют функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию), федеральные службы (осуществляют функции по контролю и надзору) и федеральные агентства (осуществляют функции по оказанию государственных услуг). Современная структура федеральных органов исполнительной власти утверждена указом Президента Российской Федерации от 21 января 2020 г. № 21. Вопросам организации деятельности федеральных органов исполнительной власти посвящены постановление Правительства Российской Федерации от 19 января 2005 г. № 30 «О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти», постановление Правительства Российской Федерации от 28 июня 2005 г. № 452 «О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти».

Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 содержит также важное для обеспечения эффективной управленческой деятельности нормативное закрепление функций управления применительно к функциям федеральных органов исполнительной власти:

– принятие нормативных правовых актов (правовое регулирование данной функции осуществляется: постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной

регистрации», постановлением Правительства Российской Федерации от 2 августа 2001 г. № 576 «Об утверждении Основных требований к концепции и разработке проектов федеральных законов» и др.);

– контроль и надзор (правовой основой являются более ста нормативных правовых актов высшей юридической силы, например: Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», подзаконные акты Правительства Российской Федерации и различных ведомств. В рамках совершенствования контрольно-надзорной и разрешительной деятельности и реализации плана мероприятий («дорожной карты») по реализации механизма регуляторной гильотины<sup>1</sup> был принят Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».

– управление государственным имуществом (Федеральный закон от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях», Федеральный закон от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества», указ Президента Российской Федерации от 9 декабря 1996 г. № 1660 «О передаче в доверительное управление закрепленных в федеральной собственности акций акционерных обществ, созданных в процессе приватизации» и др.);

– оказание государственных услуг (осуществляется на основе Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», а также административных регламентов по конкретным функциям и услугам, порядок разработки которых определен Постановлением Правительства Российской Федерации от 16 мая 2011 г. № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг»).

Относительно системы органов исполнительной власти в субъектах Российской Федерации ст. 77 Конституции Российской Федерации указывает, что она устанавливается субъектами самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации пред-

---

<sup>1</sup> «Регуляторная гильотина» – термин, используемый для обозначения процесса масштабного пересмотра и отмены нормативных правовых актов, негативно влияющих на общий бизнес-климат и регуляторную среду.

ставительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом. Единый стандарт для системы исполнительной власти в субъектах Российской Федерации и, в частности, ее высшего должностного лица был установлен Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – федеральный закон № 184-ФЗ). Закон определяет принципы деятельности органов государственной власти субъекта Российской Федерации: государственная и территориальная целостность Российской Федерации; распространение суверенитета Российской Федерации на всю ее территорию; верховенство Конституции Российской Федерации и федеральных законов на всей территории Российской Федерации; единство системы государственной власти; разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную в целях обеспечения сбалансированности полномочий и исключения сосредоточения всех полномочий или большей их части в ведении одного органа государственной власти либо должностного лица; разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации; самостоятельное осуществление органами государственной власти субъектов Российской Федерации принадлежащих им полномочий; самостоятельное осуществление своих полномочий органами местного самоуправления.

Система исполнительных органов государственной власти субъекта Федерации устанавливается законом субъекта Российской Федерации, а их структура определяется указом высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. В субъектах Российской Федерации формируется система законодательства, регламентирующего вопросы государственного и муниципального управления, как правило, они касаются: статуса высших органов государственной власти субъекта Российской Федерации; особенностей организации местного самоуправления и муниципальной службы; государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации; управления и распоряжения государственной собственностью, наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

Особенность законодательства субъектов Российской Федерации в сфере государственного и муниципального управления состоит в том, что в этой сфере правового регулирования доминирует

федеральный законодатель, региональные нормативные акты чаще всего направлены на восполнение оставленных им пробелов.

Важная роль в регулировании государственного и муниципального управления принадлежит Постановлениям Правительства Российской Федерации.

Формирование современной нормативной правовой основы государственного управления России было важнейшим элементом реформ государственного управления в первом десятилетии XXI в. В результате в отечественных нормативных правовых актах получили отражение инновационные, передовые направления совершенствования государственного управления, соответствующие лучшей мировой практике. К ним относятся: экспертиза и оценка регулирующего воздействия; оценка результативности и эффективности государственного управления; открытость (прозрачность) деятельности органов власти; противодействие коррупции; мониторинг правоприменения; участие граждан, общества и бизнеса в государственном управлении; информатизация государственного управления. Среди представленных направлений особо выделим последнее. «Цифровизация» – современный глобальный тренд радикальных преобразований всех сфер жизнедеятельности общества, который характеризует и государственное управление. Указом Президента Российской Федерации от 09.05.2017 г. № 203 была утверждена «Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 гг.», в целях ее реализации принята национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации» (утверждена Президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам 24.12.2018). Одной из задач программы является создание системы правового регулирования цифровой экономики, основанной на гибком подходе в каждой сфере. Реализации этой задачи посвящен федеральный проект «Нормативное регулирование цифровой среды», который курирует Министерство экономического развития Российской Федерации.

**Ключевые понятия:** правовой акт, юридическая сила, нормативный правовой акт, закон, правоприменительный акт, интерпретационный акт, документ стратегического планирования, иерархия нормативных правовых актов.

## **Контрольные вопросы:**

1. Дайте определение правового акта. Каковы его признаки?
2. В чем состоят функции правовых актов в государственном и муниципальном управлении?
3. Каково значение нормативного регулирования отношений в сфере государственного управления?
4. Что такое иерархия нормативных правовых актов?
5. Какова иерархия нормативных правовых актов в Российской Федерации?
6. Какие оценки существуют в оценке правовой природы документов стратегического планирования?

## **Рекомендуемая литература по теме:**

Власенко Н. А. Теория государства и права: учебное пособие для бакалавриата. 3-е изд., доп. и испр. М.: Норма: ИНФРА-М, 2020.

Кашанина Т. В. Юридическая техника: учебник. 2-е изд., пересмотр. М.: Юр. Норма, НИЦ ИНФРА-М, 2015.

Россинский Б. В. Административно-правовые аспекты государственного управления в России. Системные подходы: монография. М.: Норма: ИНФРА-М., 2020.

Тихомиров Ю. А., Котелевская И. В. Правовые акты: учебно-практическое и справочное пособие. М.: Юринформцентр, 1999.

Уманская В. П. Правовые акты органов исполнительной власти: системный подход: монография. М.: Норма, 2014.

Шопина О. В. Понятие, признаки и системные связи правовых актов // Ленинградский юридический журнал. Научно-теоретический и информационно-практический межрегиональный журнал. 2006. № 2.

## **Глава 5. Действие права в государственном и муниципальном управлении**

### **§ 1. Понятие и роль правоотношений в механизме действия права**

Категория правоотношения является ключевой для осуществления управленческой деятельности. Во-первых, сама эта деятельность вне правовой формы существовать не может. Все управленческие действия реализуются в рамках соответствующих правоотношений. Кроме того, правоотношение – категория, необходимая для дальнейшего упорядочивания общественных отношений, имеет важное значение как в процессе правотворческой, так и правоприменительной деятельности.

Под правовым отношением принято понимать урегулированное нормами права общественное отношение, участники которого приобретают в отношении друг друга взаимные права и обязанности.

Чаще всего право выступает средством упорядочивания уже возникших в обществе отношений, однако в некоторых случаях оно не просто регулирует общественные отношения, а по сути, создает их. Государство является уникальной организацией общества, и многие социальные взаимосвязи возникают непосредственно по его воле. До возникновения соответствующей государственной воли, облеченный в форму правовой нормы, были бы невозможны многие административные, процессуальные отношения.

В теории права правоотношение рассматривается в качестве конструкции, которая включает три основных элемента: объект правоотношения, субъект правоотношения и содержание правоотношения (юридическое и материальное).

Под объектом правоотношения понимается то, по поводу чего участники правоотношения вступают в него, относительно чего возникают их взаимные права и обязанности. В различных правоотношениях объектами могут быть различные материальные и нематериальные объекты, услуги. Например, объектом административных отношений по оказанию государственных услуг могут являться соответствующие распорядительные действия органа государственной власти или местного самоуправления в интересах заявителя.

Субъектами правоотношения являются соответствующие участники общественных отношений, между которыми возникают взаимные права и обязанности.

Существуют индивидуальные и коллективные субъекты правоотношений. Индивидуальные субъекты – физические лица (граж-

дане государства, иностранные граждане, лица без гражданства). Коллективные субъекты – юридически лица, объединения граждан, не обладающие статусом юридического лица, публично-правовые образования (государство, муниципальные образования).

Для того чтобы индивид или организация могли вступать в правоотношения, они должны обладать необходимым для этого юридическим качеством – правосубъектностью. Правосубъектность является интегральной правовой категорией, охватывающей собой возможность иметь права и обязанности (правоспособность), способность самостоятельно осуществлять права и обязанности (дееспособность) и способность самостоятельно нести юридическую ответственность (деликтоспособность).

В правоотношениях в сфере публичного управления, с одной стороны, выступает государство или муниципальное образование в лице своих должностных лиц, с другой стороны – физические и (или) юридические лица. При этом данная правовая связь строится на началах власти и подчинения.

Юридическое содержание образуют взаимные права и обязанности субъектов правоотношения, материальное – фактическое правомерное поведение, связанное с реализацией соответствующих прав и обязанностей.

Правоотношения из самого факта существования правовой нормы еще возникнуть не могут. Для этого необходим определенный катализатор, «спусковой механизм». В роли такого катализатора выступают юридические факты – жизненные обстоятельства, с которыми правовые нормы связывают возникновение, изменение или прекращение правоотношений. Такие юридические факты часто определяются гипотезой правовой нормы.

Различают правоустанавливающие, правоизменяющие и правопрекращающие юридические факты, дифференцирующиеся по тому, какую роль они играют в правоотношении, также выделяют деяния и события в зависимости от того, связано ли возникновение и динамика правоотношения от воли его участников или нет.

Деяния представляют собой волевые поведенческие акты участников правоотношений. Они могут объективироваться в форме активных действий или бездействия. По своей правовой оценке действия могут быть как правомерными, так и противоправными. Противоправные деяния являются основаниями возникновения охранительных правоотношений.

События – фактические жизненные обстоятельства, не зависящие от воли субъектов правоотношения. Различают абсолютные события, на которые субъект не может воздействовать своей волей

(достижение определенного возраста, стихийные бедствия, эпидемии, эпизоотии, военные действия) и относительные события, которые могут возникать по воле человека, но в дальнейшем становятся неподконтрольны ему (например, лесной пожар, произошедший по вине человека).

В некоторых случаях динамика правоотношения будет зависеть не от единичного юридического факта, а от их совокупности. В этом случае принято говорить о «фактическом составе».

В тех случаях, когда для возникновения правоотношения последовательность накопления юридических фактов не имеет значения, состав называется простым. В других случаях накопление юридических фактов должно происходить в определенном порядке (сложный фактический состав). Так, поступление на службу в органы внутренних дел представляет собой сложный фактический состав, охватывающий наличие юридических состояний (гражданство РФ), событий (достижение возраста совершеннолетия), действий (подача заявления, прохождение военно-врачебной комиссии, психофизиологического обследования, получение личного поручительства, рассмотрение представленных документов и принятие по ним решения, заключение с гражданином контракта).

## § 2. Понятие и формы реализации права

Практическое воплощение правовых норм в жизнь может осуществляться в различных формах в зависимости от того, какие нормы права реализуются, в каких поведенческих актах эта реализация проявляется и кто осуществляет реализацию.

В теории права принято выделять четыре формы реализации права: использование; исполнение; соблюдение; применение.

Использование представляет собой процесс реализации упра-вомочивающих норм, может выражаться как в активных действиях по осуществлению субъективных прав (реализация избирательного права, права на обращение в государственные органы), так и в бездействии (отказ от наследственных прав).

Исполнение представляет собой процесс реализации обязывающих норм и выражается в совершении лицом активных действий по исполнению своей обязанности (исполнение налоговой, воинской, алиментной обязанности, рассмотрение государственным органом обращения гражданина в течение установленного законом срока).

Соблюдение представляет собой процесс реализации запрещающих правовых норм, выражается в правомерном бездействии, воз-

держании от нарушения запретов и ограничений (отказ в получении и дачи взятки, соблюдение ограничений и запретов, связанных с прохождением государственной службы).

Существует особая форма реализации – правоприменение. Она отличается от всех обозначенных форм, поскольку основанием ее выделения является не характер реализуемой нормы, а субъект правоприменения – лицо, наделенное властными полномочиями.

Следует отметить, что все формы реализации права вплетены в единый механизм действия права и могут сочетаться между собой в различных вариациях и в различной последовательности. Например, применению права (рассмотрение судом гражданского дела) может предшествовать использование права (подача искового заявления), а завершаться этот процесс может исполнением права (исполнение обязанности, возложенной судом).

### **§ 3. Правоприменение: понятие и стадии. Правоприменительный акт**

Правоприменение является основной формой осуществления государством своей управленческой деятельности, поскольку государство может функционировать только на основании правовых норм, и их практическое воплощение в жизнь не может происходить иначе как посредством реализации государством своих полномочий.

В теории права в качестве отличительных черт правоприменения, позволяющих говорить о его управленческой природе, называют следующие:

- особый субъект (должностные лица государственных, муниципальных органов, учреждений и предприятий, наделенные необходимыми властными полномочиями);
- властный характер деятельности;
- процедурный характер (применение права протекает в определенной процессуальной форме, включает в себя несколько последовательно сменяющих друг друга стадий);
- правоприменительная деятельность выражается в особых правоприменительных актах.

Потребность в правоприменении возникает тогда, когда граждане и организации в силу объективных причин самостоятельно реализовать правовые нормы не могут. Это возможно в следующих случаях:

1. Когда имеется спор о праве, который не может быть решен иначе как путем обращения в компетентные государственные орга-

ны. Государство исторически исполняло роль арбитра в разрешении юридических конфликтов между людьми. В настоящее время политика государства направлена на развитие альтернативных внесудебных способов рассмотрения и разрешения споров, однако судебная форма остается приоритетной.

2. Когда необходимо установить и засвидетельствовать юридически значимые факты. Поскольку действия государства обладают публичной достоверностью и властным характером, только государство может признать гражданина недееспособным, объявить его умершим или признать безвестно отсутствующим, засвидетельствовать акты гражданского состояния (рождение, смерть, заключение брака). В некоторых случаях удостоверительные действия осуществляют негосударственные органы (например, нотариусы), однако и они действуют от имени государства.

3. В ряде случаев предусмотренные диспозицией правовой нормы права и обязанности вообще не могут быть реализованы без участия государства. Так, сам гражданин не может себе назначить и выплатить пенсию, принять себя на государственную службу, получить в собственность в порядке приватизации имущество.

4. Наконец, только государство обладает монопольными полномочиями на правовое принуждение лиц, нарушающих правовые предписания. Применение мер юридической ответственности к таким лицам происходит исключительно в форме правоприменения, в рамках соответствующего охранительного правоотношения.

Исходя из описанных случаев можно выделить две разновидности правоприменения: позитивное (организационно-исполнительное) и юрисдикционное (правоохранительное). Первая разновидность выражается в регулятивной деятельности государства, в ней проявляются черты государства как управляющего и оказывающего содействие гражданам и организациям публичного института. Вторая разновидность правоприменения связана с патологическими состояниями правового регулирования, когда уже произошло правонарушение и имеется необходимость задействовать охранительный механизм права.

Правоприменение представляет собой определенную процедуру, включающую в себя следующие стадии:

1. Установление фактических обстоятельств дела. Поскольку возникновение, изменение и прекращение правоотношений возможно только в связи с определенными юридическими фактами, на данной стадии правоприменения необходимо максимально пол-

но установить всю совокупность фактов, необходимых для принятия властного решения по делу. Особенno это важно, когда идет речь о применении мер юридической ответственности. Именнo поэтуm в рамках всех разновидностей судебного процесса особое внимание уделяется вопросам доказывания.

2. Юридическая квалификация дела. На данной стадии проходит правовая оценка установленных фактических обстоятельств путем их соотнесения с содержанием правовых норм, которые подлежат применению. На данной стадии в первую очередь необходимо обнаружить соответствующую норму права. Далее требуется оценить действительность данной нормы с точки зрения законности ее принятия, порядка ее действия во времени, в пространстве, по кругу лиц (данный процесс в теории права обозначается как «высшая критика правовой нормы»). После этого текстуальное выражение правовой нормы анализируется на предмет подлинности, наличия ошибок, оговорок («низшая критика правовой нормы»). После критической оценки правовой нормы правоприменитель определяет соответствие между ее гипотезой и установленными на первой стадии фактами, анализирует содержание диспозиции (санкции) правовой нормы.

3. Принятие решения по делу. Полнота фактических обстоятельств и правильная юридическая квалификация позволяют правоприменителю вынести конечное решение по делу, которое оформляется в соответствующем правоприменительном акте.

4. Исполнение решения по делу. Исполнение правопримениельного акта возможно добровольно самими субъектами правоотношения (например, добровольное исполнение судебного решения о возмещении вреда, уплата административного штрафа). В этом случае правоприменение трансформируется в реализацию права в форме исполнения. Однако в ряде случаев требуется участие государства в этом процессе (принудительное исполнение решений судебными приставами-исполнителями, исполнение административных и уголовных наказаний).

Весь процесс правоприменения должен отвечать основополагающим правовым принципам – законности, обоснованности, целесообразности, справедливости, гуманизма, оперативности, профессионализма.

Процесс правоприменения, как уже отмечалось, неизбежно связан с изданием субъектом правоприменения правоприменительного акта.

Правоприменительный акт представляет собой акт компетентного органа или должностного лица, наделенного властными пол-

номочиями, в котором отражается решение по делу и содержатся индивидуальные предписания по применению правовых норм.

Правоприменительные акты различаются по субъектам издания, форме, видам, структуре, порядку исполнения и пр.

По субъектам можно выделить акты органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц. По принципу федерализма акты государственных органов подразделяются на акты федеральных и региональных органов власти. По принципу разделения властей – правоприменительные акты органов законодательной, исполнительной, судебной власти, иных органов государственной власти.

По форме принято различать управленческие акты-действия и акты-документы. Акты-действия выражаются в вербальной или реальной форме (жесты регулировщика на дороге, применение сотрудником полиции физической силы, специальных средств), акты-документы имеют письменное выражение и необходимые реквизиты. При этом акты-документы могут существовать, как в виде отдельного документа (например, судебное определение, приговор, постановление администрации и пр.), так и в виде резолюции (резолюция руководителя на рапорте).

Структура правоприменительного акта в зависимости от его разновидности может содержать до четырех элементов. Например, акт в виде резолюции содержит только содержание фактических обстоятельств и решение (резолютивную часть). Наиболее показательна структура судебного решения, которая состоит из четырех частей: вводной, описательной, мотивировочной, резолютивной.

Вводная часть определяет круг участников дела, время, место, вид принимаемого правоприменительного акта. В описательной части отражается совокупность тех фактических обстоятельств, которые были собраны на первой стадии процесса применения права (как правило, эта часть в судебном акте начинается со слов «Установил:»). Мотивировочная часть отражает результат правовой оценки фактических обстоятельств, содержит ссылки на правовые нормы, которые кладутся в основу судебного решения (эта часть, как правило, текстуально не отделена от описательной). Наконец, в резолютивной части фиксируется само решение по делу (в тексте судебного решения эта часть всегда определяется словами-маркерами – «Решил», «Определил», «Постановил»).

Правоприменительные акты необходимо отличать от индивидуальных правовых актов частных лиц (например, сделок граждан), которые не обладают властным характером, а также от нормативных правовых актов.

Правоприменительные акты, как и нормативные правовые акты, издаются властными субъектами в рамках своих полномочий, обязательны к исполнению лицами, которым они адресованы. Встречаются ситуации, когда правоприменительный и нормативный правовой акт издаются в одной и той же форме (например, в форме указа Президента РФ, приказа федерального органа исполнительной власти). Принципиальное отличие между данными актами состоит в том, что правоприменительный акт всегда носит адресный характер, его властные предписания связаны с решением конкретного дела. В отличие от нормативного правового акта, правоприменительный акт не создает новые нормы права, а обеспечивает реализацию уже существующих правовых норм.

В процессе управленческой деятельности органы государственной власти и местного самоуправления могут издавать правовые акты, которые обладают общим характером, но при этом не являются ни нормативными правовыми актами, ни индивидуальными правоприменительными актами. Например, руководитель территориального органа МВД России может издавать правовые акты по вопросам организации деятельности территориального органа, подчиненных органов и организаций (подп. 20 п. 19 Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации<sup>1</sup>).

По своей правовой природе данные акты занимают промежуточное место между нормативными и правоприменительными актами. Общий характер придает им сходство с нормативными правовыми актами, но при этом отличает их от правоприменительных. Поскольку такие акты могут издаваться органами, не обладающими правотворческими полномочиями, это лишает возможности относить их к числу нормативных правовых актов. Не случайно п. 2 Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации<sup>2</sup>, устанавливает, что структурные подразделения и территориальные органы федеральных органов исполнительной власти не вправе

---

<sup>1</sup> Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации: указ Президента РФ от 21 декабря 2016 г. № 699 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 52 (Ч. V). Ст. 7614.

<sup>2</sup> Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации: постановление Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 33. Ст. 3895.

издавать нормативные правовые акты. В этой связи в юридической литературе предлагается такие акты относить к числу смешанных правовых актов<sup>1</sup>.

## § 4. Пробелы и коллизии в праве

Как бы не был совершен правотворческий процесс, он, как и любая интеллектуальная творческая деятельность, не может быть лишен определенных недостатков, просчетов, упущений. В процессе реализации права субъекты правоотношений могут столкнуться с ситуацией отсутствия нужной правовой нормы, которая должна была урегулировать соответствующие общественные отношения (пробел в праве), либо, наоборот, с ситуацией одновременного действия нескольких правовых норм, регулирующих определенное общественное отношение и противоречащих друг другу (коллизия в праве). Пробел в праве свидетельствует о дефиците правового регулирования, а правовая коллизия – о его избыточности. Обе ситуации существенно осложняют юридическую квалификацию дела и требуют задействование особых механизмов разрешения сложившейся правовой неопределенности.

Пробелы и коллизии в праве могут быть обусловлены как объективными причинами, связанными с быстрым развитием, усложнением общественных отношений и неизбежным отставанием правового регулирования от жизни, так и являться следствием субъективных ошибок и просчетов законодателя, недостатков юридической техники.

В зависимости от причин возникновения пробелов в праве различают первоначальные и последующие пробелы. Первоначальные пробелы являются следствием законодательного упущения. В таком случае на момент издания нормы потребность в регламентации общественных отношений уже существовала, но не была учтена законодателем.

Последующие пробелы являются неизбежным результатом прогресса общественной жизни.

Пробелы в праве следует отличать от случаев квалифицированного молчания законодателя. В последнем случае законодатель намеренно не создает правовую норму, либо вовсе выводя обще-

---

<sup>1</sup> Бахрах Д. Н., Хазанов С. Д. Формы и методы деятельности государственной администрации: учеб. пособие. Екатеринбург, 1999. С. 11–12; Малько А. В., Гайворонская Я. В. Теория правовых актов: необходимость и пути создания // Государство и право. 2012. № 2. С. 21.

ственное отношение за сферу правового регулирования, либо предлагая решать вопрос посредством усмотрения правоприменителя. Необходимо осознавать, что далеко не все общественные отношения нуждаются в правовой регламентации. Например, если в отношении криминализации определенных деяний еще не сформировалась общественная потребность и государственная воля, это может свидетельствовать не о пробельности уголовного закона, а именно о намеренном молчании законодателя.

Полное устранение пробелов в праве (их восполнение) может осуществляться только правотворческим путем. Однако правоприменитель, разрешая конкретное дело, не может ждать, пока законодатель устранит пробел, ему необходимо обеспечить защиту прав и интересов участников правоотношений. В этой связи существуют способы преодоления пробелов в праве: аналогия закона и аналогия права.

Аналогия закона представляет собой способ преодоления пробельности права посредством применения к общественным отношениям правовой нормы, регулирующей сходные общественные отношения.

Аналогия закона возможна при соблюдении следующих условий:

- общественные отношения, требующие регулирования, находятся в сфере правового регулирования и в отношении них нет квалифицированного молчания законодателя;
- общественные отношения не урегулированы нормой права;
- имеется правовая норма, рассчитанная на регулирование схожих общественных отношений.

В случае невозможности применения аналогии закона (отсутствие схожей правовой нормы) применяется аналогия права – решение дела на основе общих правовых принципов (справедливости, разумности, добросовестности и др.).

Аналогия закона и аналогия права могут применяться далеко не во всех случаях. Например, УК РФ (ст. 2) не допускает применение уголовного закона по аналогии, что является вполне логичным, поскольку иначе границы преступности и наказуемости деяний существенно бы расширились в процессе правоприменения.

К способам преодоления пробелов в праве в юридической литературе относят также субсидиарное применения правовых норм. Так, в соответствии со ст. 4 Семейного кодекса РФ к семейным отношениям, не урегулированным семейным законодательством, применяется гражданское законодательство. Однако в этой ситуации вряд ли возможно говорить о наличии пробела в праве. Скорее,

возможность субсидиарного применения обусловлена стремлением законодателя придерживаться принципа нормативной экономии, избегать дублирующего регулирования схожих общественных отношений.

Юридические коллизии, как и пробелы в праве, могут быть полностью устранины только в результате правотворческого процесса. Однако юридическая наука выработала общие правила разрешения юридических коллизий, которые могут быть использованы в процессе применения права:

1. При коллизии между актами различной юридической силы приоритет отдается нормам акта, имеющего большую юридическую силу.

2. При коллизии между актами одинаковой юридической силы приоритет имеет акт, изданный позднее.

3. При коллизии между федеральным нормативным правовым актом и актом субъекта Российской Федерации коллизия разрешается на основании разграничения предметов ведения и полномочий (по предметам исключительного ведения РФ и предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ приоритет имеют федеральные нормативные правовые акты).

4. При коллизии между общей и специальной правовой нормой приоритет отдается специальной норме (сформулированный еще римской юриспруденцией принцип «*lex specialis derogat generali*» – «специальный закон отменяет действие общего»).

Многие вопросы разрешения коллизий между федеральными законодательными актами, актами РФ и ее субъектов, между актами высших органов государственной власти регулируются на конституционном уровне (например, ст. 4, 15, 16, 76, 90, 115 Конституции РФ). При этом ст. 71 Конституции РФ при определении предметов ведения Российской Федерации упоминает федеральное коллизионное право (п. «п»).

## § 5. Толкование права в процессе реализации права

Абстрактность правовой нормы и необходимость подведения ее под конкретную жизненную ситуацию предопределяет необходимость задействования интеллектуальных способностей лица, реализующего право, направленных на установление смысла правовой нормы. Такая интеллектуальная деятельность в теории права называется толкованием права.

В процессе толкования права выделяется два этапа – уяснение (смысл раскрывается для самого субъекта) и разъяснение (смысл

доводится до других субъектов). В процессе правоприменительной деятельности толкование охватывает оба этапа, при других формах реализации права данный процесс может оканчиваться только уяснением смысла нормы права.

На этапе уяснения смысла правовой нормы интерпретатор действует различные приемы-способы толкования норм. К их числу относят:

- грамматический способ. Предполагает изучение текста нормы права с точки зрения орфографических, синтаксических и иных правил языка;
- логический способ. Предполагает применение правил формальной логики, логических операций;
- исторический способ. Предполагает уяснение тех условий и исторических обстоятельств, которые оказали влияние на принятие законодателем соответствующей нормы;
- функциональный способ. Предполагает определение роли правового предписания в механизме регулирования соответствующих отношений;
- систематический способ. Предполагает уяснение смысла правовой нормы с учетом ее взаимосвязи с иными правовыми предписаниями.

В результате толкования текстуальное выражение правовой нормы и смысл, который ей придал интерпретатор, могут не совпадать. Исходя из этого, предлагается различать толкование права по объему – буквальное, ограничительное и расширительное (распространительное). В первом случае текст и смысл нормы совпадают, во втором случае логически смысл уже текста, в третьем случае – смысл шире текста.

Разъяснять смысл правовой нормы могут различные субъекты. В зависимости от юридического значения такого разъяснения можно выделить официальное и неофициальное толкование права.

Официальное толкование права дают уполномоченные государственные органы, и такое разъяснение имеет обязательный характер. Разъяснение правовой нормы может носить общий характер (нормативное толкование) или касаться применения нормы права в конкретной ситуации (казуальное толкование).

Нормативное толкование, в свою очередь, делится на аутентичное и легальное. Аутентичное толкование осуществляется тем же органом власти, который издал правовую норму (например, аутентичное толкование нормам федерального закона может давать Государственная Дума РФ). Легальное толкование право-

вой нормы осуществляет уполномоченный на то орган. Так, право легального толкования Конституции РФ принадлежит Конституционному суду РФ (ч. 5 ст. 125 Конституции РФ). Также Конституция РФ в ст. 126 предусматривает право Верховного суда РФ давать разъяснения по вопросам судебной практики.

Казуальное толкование может осуществляться различными правоприменительными органами (административное, судебное толкование).

Официальное толкование может выражаться в особых интерпретационных актах (актах толкования права). Как и нормативные правовые акты, данные акты могут иметь официальный характер, издаваться уполномоченными органами власти. Однако, в отличие нормативных актов, они лишь разъясняют и в некоторых случаях развивают смысл существующих правовых норм, но не содержат новых норм права.

Неофициальное толкование может осуществляться простыми людьми (обыденное толкование), юристами (профессиональное толкование), учеными-юристами (доктринальное толкование).

**Ключевые понятия:** правоотношение, правосубъектность, юридический факт, формы реализации права, правоприменение, правоприменительный акт, пробел в праве, юридическая коллизия, толкование права.

### **Контрольные вопросы:**

1. В чем особенности структуры правоотношений в сфере публичного управления?
2. Приведите примеры позитивного правоприменения в сфере государственного и муниципального управления?
3. Какие существуют разновидности правоприменительных актов?
4. Какие существуют правила разрешения юридических коллизий в процессе правоприменения?
5. В чем различие между нормативным и казуальным толкованием права?

### **Рекомендуемая литература по теме:**

Бакулина Л. Т. Проблемы теории права и правореализации: учебник / Л. Т. Бакулина. М.: Статут, 2017. 384 с.

Исаков В. Б. Юридические факты в советском праве: монография / В. Б. Исаков; репр. изд. М.: Норма: ИНФРА-М, 2017. 144 с.

Лазарев В. В. Пробелы в праве и пути их устранения: монография / В.В. Лазарев. репр. изд. М.: Норма: ИНФРА-М, 2019. 184 с.

Серков П. П. Правоотношение (Теория и практика современного правового регулирования): монография: в 3-х частях. Часть 1. М.: Норма, 2018. 512 с.

Тихомиров Ю. А. Коллизионное право: учебное и научно-практическое пособие / Тихомиров Ю. А. М., 2000. 394 с.

## **Глава 6. Законность в государственном управлении**

### **§ 1. Законность и правопорядок: понятие, содержание, соотношение**

Законность понимается либо как строгое соблюдение, исполнение законов и иных нормативных актов (В. Н. Хропанюк, С. А. Комаров, В. М. Бабаев и др.), либо как принцип (идея, требование) такого соблюдения (В. В. Лазарев, Т. М. Шамба и др.), либо как режим политической и социальной жизни (Л. И. Спиридовон, В. М. Сырых, А. С. Шабуров и др.). В ряде работ отмечается, что законность – это метод осуществления государственной власти, метод государственного руководства обществом (Л. А. Морозова, А. Ф. Черданцев и др.).

Таким образом, практически во всех работах выделяется то главное, что и образует сущность законности, – *строгое, неуклонное соблюдение, исполнение норм права (нормативных актов) участниками общественных отношений*. Именно это присуще законности любого исторического периода независимо от условий места и времени. В конкретных исторических условиях эта сущность наполняется конкретным содержанием и приобретает соответствующие формы. Законность провозглашается, а нередко и закрепляется в законодательстве в качестве *принципа, требования соблюдать правовые предписания*, обращенного ко всем субъектам общественных отношений, но вместе с тем большинство субъектов, чтобы достичь своих жизненных целей, соблюдают правовые предписания, т. е. для них законность становится методом этой деятельности. В результате же возникает *режим общественной жизни*, общественных отношений, выражаящийся в том, что большинство их участников соблюдают и исполняют нормы права.

Таким образом, *законность можно определить как принцип, метод и режим строгого, неуклонного соблюдения, исполнения норм права всеми участниками общественных отношений (государством, его органами, общественными и иными объединениями, должностными лицами, гражданами – т. е. всеми без исключения)*.

С законностью теснейшим образом связано другое социально-правовое явление – правовой порядок (правопорядок). **Правопорядок** – это состояние упорядоченности общественных отношений, основанное на праве и законности.

Именно правопорядок представляет собой цель и конечный результат правового регулирования, результат соблюдения, исполь-

нения правовых норм, т. е. законности. Именно для достижения правопорядка издаются законы и другие нормативные правовые акты, осуществляется совершенствование законодательства, принимаются меры по укреплению законности.

Важно иметь в виду следующие обстоятельства:

- во-первых, нельзя добиться правопорядка иными способами, кроме совершенствования правового регулирования и обеспечения законности;
- во-вторых, укрепление законности закономерно и неизбежно приводит к укреплению правопорядка;
- конкретное содержание правопорядка зависит от содержания законности, которое, в свою очередь, определяется рядом обстоятельств, рассматриваемых ниже.

Законность в условиях определенного государства, его политического режима, соответствующего исторического периода и т. п. наполняется конкретным содержанием. Содержание законности и правопорядка в условиях восточных деспотий, афинской рабовладельческой демократии, феодального абсолютизма, демократических или тоталитарных режимов современности имеет огромные различия, хотя законность всегда остается соблюдением, исполнением норм права, а правопорядок – ее результатом.

Различия в содержании законности (и соответственно правопорядка) зависят от ее сторон (элементов): *предметной* (носители законности – то, что должно соответствовать правовым требованиям); *субъектной* (состав субъектов, на которых распространяются обязанность соблюдать правовые предписания и право требовать такого соблюдения от других лиц); *нормативной* (круг правовых предписаний, обязательных для исполнения). Изменение этих сторон законности и определяет различный объем ее содержания в конкретных исторических условиях, повышение или снижение ее роли в обществе.

Основным носителем (субстратом) законности является деятельность (поведение) людей. Но через нее свойство законности, т. е. соответствия праву, приобретают и другие объекты – нормативные и правоприменимые акты, различные документы, отношения людей и проч. Их законность или незаконность во многих случаях имеет особое значение. В частности, именно незаконность некоторых нормативных актов (таких, как противоречащие Конституции законы, установившие внесудебный или чрезвычайный порядок рассмотрения некоторых категорий уголовных дел) явилась одной из существенных причин необоснованных репрессий в СССР периода 30-х – начала 50-х гг.

Содержание законности в значительной степени зависит от состава ее субъектов. Большинство ученых связывают само понятие законности с деятельностью всех участников общественных отношений, т. е. государства, его органов, общественных и иных организаций, должностных лиц и граждан. Однако существует мнение, которое значительно сужает этот состав, исключая из него граждан, а в некоторых случаях и общественные и иные негосударственные организации. Но исключение кого-либо из состава субъектов законности создает иллюзию необязательности исполнения ими правовых предписаний. Происходит сужение сферы законности, и она из общесоциального, политico-правового превращается в явление значительно более узкое, связанное с деятельностью ограниченного круга субъектов.

Нормативная сторона законности определяется характером и содержанием правовых норм, соблюдение и исполнение которых образует это понятие. Большинство авторов связывают законность с необходимостью соблюдения всех правовых норм. Однако есть мнение, что смысл законности заключается в исполнении только норм, сформулированных в законах. Принятие этой позиции означало бы исключение из сферы законности обязательности соблюдения подзаконных нормативных актов, что в конечном счете неизбежно приведет к ослаблению режима законности в стране.

Высказывалось и мнение о том, что в понятие законности входят сами нормы права, само законодательство. Законность действительно теснейшим образом связана с правом, с законодательством, не может без них существовать: люди соблюдают, исполняют не абстрактные лозунги, а конкретные правовые предписания. Содержание законодательства таким образом определяет содержание законности, ее нормативную сторону. Однако сами правовые нормы являются предпосылкой, а не элементом законности. В противном случае укрепления законности можно было бы достичь только за счет совершенствования законодательства. *Необходимо и существование самостоятельного научного понятия, отличного от законодательства, которое в то же время отражало бы механизм перехода от правовой возможности к правовой действительности.*

Большое значение для теории и практики укрепления законности имеет вопрос о принципах и требованиях законности.

*Принципы законности* – это основные идеи, начала, выражющие содержание законности, а *требования* – то, чего «требует» законность, т. е. сформулированные в общем виде правовые предписания, соблюдение, исполнение которых делает явление (поведение, акт и т. п.) законным.

При таком подходе можно выделить четыре принципа законности: верховенство закона, единство, целесообразность и реальность законности.

**Верховенство закона** обычно трактуется как главенство закона в системе нормативных актов. Однако этот принцип должен пониматься гораздо более широко – как подчиненность закону и всех нормативных актов, и всех актов реализации права (применения, соблюдения, исполнения и использования), и всех иных объектов. Только в этих условиях принцип верховенства закона становится универсальным, пронизывающим всю ткань общества.

Под **единством (всеобщностью) законности** понимается единая направленность правотворчества и правореализации в территориальном и субъектном плане, т. е. на всей территории действия соответствующего нормативного акта, применительно к деятельности всех субъектов общественных отношений.

**Целесообразность законности** означает необходимость выбора строго в рамках закона оптимальных, отвечающих целям и задачам общества вариантов осуществления правотворческой и правореализующей деятельности (поведения), недопустимость противопоставления законности и целесообразности.

И наконец, **реальность законности** – это достижение фактического исполнения правовых предписаний во всех видах деятельности и неотвратимости ответственности за любое их нарушение.

**Требования законности** (то, что требует законность) отражают ее направленность, которая обусловлена содержанием норм права. В отличие от принципов, которые, выражая содержание законности, действуют во всех ее сферах, относятся ко всем видам деятельности любых субъектов общественных отношений, требования связаны с отдельными видами деятельности определенных субъектов. Например, требования охраны прав и законных интересов граждан, издания правовых актов в установленном порядке относятся к органам государства и т. п.

Наряду с принципами и требованиями законности можно выделить еще две группы черт законности, которые также нередко, но без достаточных оснований, рассматриваются в качестве ее принципов или требований. Это, во-первых, признаки, характеризующие внешние связи законности (связь с демократией, культурой и т. п.), и во-вторых, способы и средства обеспечения законности (государственный контроль, участие граждан в обеспечении законности и т. п.).

Рассматривая вопрос о связи принципов и требований законности, можно прийти к выводу, что каждый из принципов может быть развернут в совокупность ее требований.

Принцип верховенства закона развертывается в следующие требования:

- все законы (и деятельность по их созданию) должны соответствовать конституции и другим вышестоящим законам;
- подзаконные нормативные акты (и деятельность по их созданию) должны соответствовать законам;
- акты правоприменения и правоприменительная деятельность должны соответствовать законам и основанным на них подзаконным нормативным актам;
- акты индивидуального поведения должны соответствовать законам, основанным на них подзаконным нормативным актам и актам правоприменения.

Важно, что каждое из этих требований в свою очередь может быть развернуто в совокупность положений, которые либо прямо зафиксированы в законе, либо вытекают из его текста:

- законы должны соответствовать конституции;
- законы республик, входящих в Российскую Федерацию, должны соответствовать законам Российской Федерации в части, отнесенной к компетенции Российской Федерации, и т. д. (ч. 1 ст. 15, ч. 5 ст. 76 и др. Конституции РФ).

Тем самым мы от принципа верховенства закона через соответствующие требования законности пришли к конкретным правовым предписаниям. Таким же способом, исходя из видов деятельности и ее результатов, можно развернуть и другие принципы законности в требования, а затем в определенные правовые нормы. Это позволяет определить четкий перечень требований и осуществить их нормативное закрепление и конкретизацию, что создаст дополнительные возможности для укрепления законности и правопорядка.

## **§ 2. Роль законности и правопорядка в жизни общества, их связь с другими социальными явлениями**

Роль законности и правопорядка может быть рассмотрена с различных позиций и прежде всего с точки зрения интересов государства и личности. Для государства эта роль определяется в зависимости от того места, которое занимают законность и правопорядок в правовом регулировании общественных отношений. Руководя обществом, государство использует различные методы и средства: экономические, политические, идеологиче-

ские, организационные и др. Среди них особое место занимает правовое регулирование общественных отношений. Этот метод заключается в том, что государство издает (или санкционирует) правовые нормы и обеспечивает их всеобщее соблюдение и исполнение, т. е. законность, и тем самым добивается правопорядка.

Особое место этого метода связано, во-первых, с тем, что правовые нормы регулируют все самые главные стороны жизни общества: экономику, политическую деятельность, имущественные отношения, вопросы семьи и т. д. Следовательно, от соблюдения и исполнения соответствующих норм зависит порядок и стабильность важнейших сфер человеческой деятельности, само существование общества. Во-вторых, другие методы государственного руководства обществом часто реализуются через правовое регулирование. Так, планирование (метод организационный) нередко осуществляется посредством утверждения плана нормативным актом (например, закон о бюджете); заработка плата (метод экономический) устанавливается через нормативное закрепление ее минимальных размеров, порядка установления, порядка и сроков выплаты и т. п. (ст. 133–158 ТК РФ).

С позиций личности законность и правопорядок выступают в первую очередь как средство защиты ее прав, свобод и законных интересов. Они обеспечивают охрану человека как от произвола самого государства и его органов, так и от противоправных действий других лиц. От состояния законности и правопорядка зависит степень свободы личности, реальность ее прав и свобод. А поскольку в современных условиях интересы личности становятся приоритетными для государства, эта сторона законности и правопорядка также является важнейшей целью государственной деятельности.

Законность и правопорядок органически связаны со многими явлениями общественной жизни.

Как уже отмечалось в основе законности (и правопорядка) лежат *нормы права* (и нормативные правовые акты, а также другие источники права), соблюдение, исполнение которых образует законность и приводит к возникновению правопорядка.

Законность является ядром, наиболее существенной частью *общественной дисциплины*, которая заключается в соблюдении, исполнении субъектами общественных отношений всех социальных норм (морали, обычаев, корпоративных норм и проч.). Если не соблюдаются правовые нормы, то одновременно с раз-

мыванием законности происходит разрушение общественной дисциплины.

Соответственно правопорядок является наиболее важной частью, основой *общественного порядка* (порядка в обществе) и пороки правопорядка влекут разрушение порядка в обществе.

Законность и правопорядок – предпосылки и необходимые элементы *демократии*. Дело в том, что основы демократического режима (участие населения в осуществлении власти, права и свободы граждан) закреплены в конституциях и иных законах каждого государства. Поэтому отсутствие законности (нарушение соответствующих норм права) приводит к тому, что демократия становится формальной, она существует только на бумаге и не становится реальностью. В современных условиях любое государство старается продемонстрировать свою демократичность: везде существуют конституции, проводятся выборы и референдумы и т. п. Ведь нарушение демократических начал вызывает негативную реакцию международного сообщества. Поэтому именно законность и правопорядок в политической сфере становятся своеобразным индикатором существования демократии в том или ином государстве.

Несомнена связь и взаимовлияние законности и неразрывно связанного с ней правопорядка с *культурой*, предпосылкой и составной частью которой они являются.

Следует указать на то, что законность и правопорядок, несомненно, входят в систему общечеловеческих ценностей: от них во многом зависит благополучие человека, а нередко его свобода и даже жизнь. Поэтому они являются важными элементами правовой, а следовательно, и общей культуры общества.

Нарушения законности (и, соответственно, разрушение правопорядка) приводят к тому, что культура несет существенные потери. Достаточно вспомнить «отток мозгов» в постреволюционной период нашей истории, который, кстати, имеет место и сейчас, причем в немалой степени из-за имеющих место нарушений законности.

Большое значение имеют законность и правопорядок в обеспечении *прав и свобод человека и гражданина*. С одной стороны, сами права и свободы закреплены в законах, и, если эти законы не соблюдаются, то совершенно естественно происходит нарушения прав, свобод и законных интересов граждан. С другой стороны, в законодательстве закрепляются важнейшие гарантии этих прав и свобод, такие как принцип равенства всех перед законом и судом, презумпция невиновности, право обвиняемого на защиту и др. Соблюдение этих норм в уголовном и административном процессе обеспечивает реальность прав и свобод граждан.

С обеспечением законности и правопорядка связан процесс формирования правового и социального государства. Важнейшими принципами правового государства (его вряд ли можно создать при отсутствии социальной направленности государственной деятельности) являются верховенство правового закона во всех сферах социальной жизни, взаимная ответственность государства и личности, разделение властей. Реализация этих принципов требует, с одной стороны, закрепления соответствующих положений в законодательстве, а с другой, – реального осуществления соответствующих нормативных установлений в практической деятельности всех субъектов общественных отношений и прежде всего государства и его органов. Укрепление законности и правопорядка является непременным условием и средством формирования правового государства, а сами они – его необходимыми элементами. Государство станет правовым только при наличии прочной законности и стабильного, основанного на праве и законности порядка.

В свете изложенного можно сделать некоторые прогнозы по поводу развития законности в условиях формирования правового государства.

Во-первых, произойдет последовательное расширение предметной стороны законности, т. е. круга тех объектов, которые приобретут свойство законности. Это будет относиться к различным видам деятельности (поведения) людей, к правовым актам (нормативным, правоприменительным и иным актам реализации права), управлением и иным документам, отношениям людей и их организациям. При этом в сферу законности все больше будут входить те объекты, которые традиционно рассматривались как неправовые, что связано с осуществлением принципа: «Разрешено (т. е. законно) все, что законом не запрещено».

Во-вторых, произойдут изменения в субъектной стороне законности. Формирование правового государства предполагает, что все субъекты общественных отношений без исключения (государство, его органы, общественные объединения, должностные лица, трудовые коллективы и др.) реально станут носителями как обязанности строго соблюдать правовые предписания, так и права требовать соблюдения законности от других субъектов. При этом реальность этих прав и обязанностей будет постоянно повышаться, пока не станет практически абсолютной.

В-третьих, будет совершенствоваться нормативная сторона законности. Это совершенствование произойдет по меньшей мере в трех направлениях. С одной стороны, содержание законодательства во все большей степени будет соответствовать реальным усло-

виям и прогрессивным тенденциям развития общества (изменение методов руководства экономикой, демократизация социальной жизни и проч.). С другой стороны, будет улучшаться сам нормотворческий процесс, что связано прежде всего с его демократизацией, участием в нем широких кругов общественности, с расширением его научной базы. И наконец, коренным образом должна измениться структура законодательства. Основным источником права на деле должен стать закон. Новые законы должны быть законами прямого действия, в отличие от многих существующих, что сделает ненужным издание их дополняющих и конкретизирующих подзаконных актов и позволит на деле реализовать принцип верховенства закона.

### **§ 3. Проблемы укрепления законности и правопорядка.**

#### **Законность и правопорядок в деятельности органов внутренних дел**

Обеспечение законности не происходит стихийно. Оно требует целенаправленного воздействия на поведение (деятельность) субъектов общественных отношений, т. е. является управленческим процессом.

Для успешного влияния на этот процесс необходимо знание механизмов реализации правовых норм в деятельности людей; факторов, которые влияют на поведение, определяя его правомерность или противоправность, а также средств, с помощью которых можно управлять этим поведением, обеспечивая его соответствие правовым предписаниям и требованиям.

В юридической литературе реальность, обеспеченность законности традиционно рассматривается как результат воздействия *гарантий законности*: т. е. общих условий и специальных средств, обеспечивающих реальность режима законности. Гарантии законности подразделяются на общие (экономические, политические, идеологические) и специальные (нормативные и организационно-правовые), но не учитываются следующие обстоятельства.

Во-первых, в рамках теории гарантий не рассматриваются негативные воздействия, без знания которых невозможна эффективная деятельность по укреплению законности. На практике такая работа всегда начинается именно с выявления имеющих место нарушений и их причин.

Во-вторых, реально гарантии действуют как совокупность каких-либо явлений, процессов, включающих как положительные, так и отрицательные воздействия (так, прокурорский надзор реализуется в деятельности многочисленных прокуроров, в которой также имеют место недостатки и нарушения).

Задача обеспечения законности требует знания и учета всего многообразия факторов, действующих на поведение людей, – как положительных, так и отрицательных, как правовых, так и материальных, политических, организационных, психологических и т. д. Проблема укрепления законности является, таким образом, не только правовой, она имеет комплексный характер. Для осуществления действенных мер по укреплению законности важно знать механизм действия всех факторов применительно к различным социальным уровням, к различным видам и направлениям деятельности всех субъектов общественных отношений.

Однако применительно к обеспечению законности в деятельности органов внутренних дел этот вопрос требует особого рассмотрения.

Как уже отмечалось, можно выделить два аспекта законности – обеспечение прав граждан, недопущение в отношении них произвола и строгое соблюдение требований законности самими гражданами. Важны оба эти аспекта, однако следует подчеркнуть особую значимость законности в деятельности государственного аппарата. Именно органы государства обеспечивают стабильность режима законности, пресекая правонарушения, восстанавливая нарушенное право, привлекая виновных к ответственности.

Деятельность государственного аппарата подзаконна: все его звенья организуются и действуют на основе и в рамках Конституции и законов. Строгое соблюдение правовых предписаний – необходимое условие успешного функционирования государственных органов.

Важное место в механизме государства принадлежит органам внутренних дел, которые выполняют функции по охране общественного порядка и безопасности, борьбы с преступностью, обеспечению безопасности дорожного движения и т. п.

Все основные стороны деятельности органов внутренних дел: их цели и задачи, функции и структура, функциональные обязанности личного состава, порядок, средства и методы осуществления функций определены законодательством (закон «О полиции», нормами уголовно-процессуального, административного и других отраслей права). Таким образом, нормы права и их соблюдение – законность являются основой деятельности органов внутренних дел: они действуют в целях, установленных правом, на основе права и в правовых формах.

Применительно к деятельности органов внутренних дел можно выделить две сферы законности.

Во-первых, профессиональная деятельность указанных органов по профилактике правонарушений, охране общественного порядка и безопасности, раскрытию и расследованию преступлений и проч. направлена на обеспечение строгого, неуклонного соблюдения, исполнения гражданами, должностными лицами, организациями правовых норм, охраняющих общество от преступных посягательств, обеспечивающих порядок в общественных местах и т. п. Это – внешняя сфера законности является основной целью их функционирования.

Во-вторых, можно выделить внутреннюю сферу законности (соответствие закону деятельности самих органов внутренних дел, их подразделений и сотрудников). Эта сфера является средством достижения главной цели их работы и в то же время образует одну из основных целей деятельности любого руководителя органа или подразделения органов внутренних дел.

Однако значение «внутренней» законности значительно более широко. Можно выделить следующие его аспекты.

Политический аспект заключается в том, что в лице каждого сотрудника органов внутренних дел граждане видят в первую очередь представителя государственной власти. Поэтому от законности деятельности сотрудников зависит престиж не только этих органов, но и государства в целом.

Нравственный аспект состоит в том, что выполняя высоконравственные задачи защиты прав человека, охраны режима законности и правопорядка в стране, сотрудники органов внутренних дел не должны действовать безнравственными методами, нарушая законность, попирая права граждан.

Не менее важен и воспитательный аспект проблемы: ведь наиболее эффективное воздействие на правовое воспитание населения может быть осуществлено только личным примером, только посредством строгого соблюдения норм права личным составом этих органов.

И наконец, особое значение имеет законность в деле достижения профессиональных целей органов внутренних дел. Нормы права, как правило, закрепляют наиболее рациональные, дающие наибольший эффект способы и порядок их деятельности. Поэтому строгое соблюдение, исполнение правовых предписаний в значительной степени влияет на эффективность и качество их работы.

Все это определяет социальную значимость законности в работе органов и подразделений внутренних дел.

Распространенность в настоящее время нарушений законности в деятельности этих органов роняет их престиж, порождает недоверие к ним населения. Люди не сообщают о совершенных и подготовляемых преступлениях, уклоняются от дачи свидетельских показаний, от иных форм участия в расследовании преступлений. Все это отрицательно сказывается на результатах работы органов внутренних дел.

Следует указать и на значение законности во внутриуправленческой деятельности органов внутренних дел. Руководство подчиненными органами, подразделениями и сотрудниками в значительной мере осуществляется на основе законов и положений, приказов, инструкций. Соблюдение содержащихся в них предписаний является необходимым условием успешного руководства, а следовательно, и достижения требуемых результатов в раскрытии и расследовании преступлений, охране общественного порядка и безопасности и других направлениях служебной деятельности.

При осуществлении мер по укреплению законности в деятельности органов (подразделений) внутренних дел следует иметь в виду следующее. Законность в работе каждого органа слагается из законности деятельности (поведения) их сотрудников. Поэтому «кухня» управления процессом укрепления законности лежит на индивидуальном уровне, должно учитывать личные, индивидуальные свойства, качества людей.

Формирование личности каждого сотрудника осуществляется в два этапа. Первый из них начинается задолго до поступления на службу. Он происходит под воздействием общих для всех граждан факторов (экономических, политических, культурных и иных) всех уровней – международного, общесоциального, региональных и групповых. Второй этап начинается с момента поступления на службу в систему МВД России. Здесь помимо продолжающегося влияния общих факторов, осуществляется воздействие специальных, специфических для этой системы внутренних факторов. Среди них можно выделить следующие:

1. Экономические (материальные): уровень заработной платы и иных выплат, обеспеченность жильем, наличие удобных служебных помещений, средств транспорта, связи, специальной и иной техники и др.

2. Состояние правового регулирования деятельности органов внутренних дел (законы, подзаконные, в том числе ведомственные нормативные акты), учитывающие специфику каждой службы, каждого уровня структуры этих органов.

3. Уровень профессиональной культуры сотрудников (правового, нравственного сознания, профессионального мастерства и проч.).

4. Оптимальность организации соответствующего органа, подразделения (правильное определение целей, задач, функций, структуры, расстановки сил и средств и т. п.).

5. Надлежащая организация его функционирования, в частности, информационно-аналитической работы, выработки управленческих решений, их исполнения, контроля, правильность критериев оценки результатов работы и проч.

6. Успешность всех направлений работы с кадрами (отбор, расстановка, обучение, воспитание, дисциплинарная практика и т. п.).

7. Организация внешних связей с другими государственными органами, общественными объединениями, учреждениями науки и культуры, СМИ и проч.

Главным условием эффективности работы по укреплению законности является участие в ней всех сотрудников, пониманием ими важности этой работы, своей личной ответственности за ее состояние.

Важно осознание каждым сотрудником следующих положений:

– от состояния законности в решающей степени зависят качество и эффективность служебной деятельности;

– любые меры по укреплению законности положительно влияют на организацию работы и наоборот;

– наиболее эффективно вопросы укрепления законности могут решаться не «сверху», а в низовых звеньях органов внутренних дел, поскольку только там можно реально учесть все конкретные условия, все позитивные и негативные воздействия.

Поэтому каждый сотрудник органов внутренних дел может внести свой вклад в решение этого важного как для органов внутренних дел, так для государства и общества вопроса.

**Ключевые понятия:** законность, гарантии законности, правопорядок, укрепление законности.

### **Контрольные вопросы:**

1. Что такое законность и правопорядок, как они соотносятся между собой?

2. Что составляет сущность и содержание законности, в каких формах она проявляется?

3. Каковы принципы законности и чем они отличаются от требований законности?
4. Какое значение имеют законность и правопорядок в жизни общества?
5. Какую роль играют законность и правопорядок в обеспечении прав, свобод человека и гражданина?

### **Рекомендуемая литература по теме:**

Афанасьев В. С. Современные проблемы теории законности. М., 1993.

Гончаров И. В., Барбин В. В., Киричек Е. В. Обеспечение прав и свобод человека и гражданина в деятельности органов внутренних дел: учебник. М.: Академия управления МВД России, 2015. 308 с.

Законность: теория и практика: монография / Тихомиров Ю. А.; под ред. Субанова Н.В.; 3-е изд. М.: Контракт, НИЦ ИНФРА-М, 2017. 400 с.

Лазарев В. В. Проблемы общей теории jus: учебник по спец. курсам программы подготовки магистров по направлению 521400 и спец. 021100 «Юриспруденция» / В. В. Лазарев, С. В. Липень, А. Х. Сайдов; ред. В. В. Лазарев. М.: НОРМА: ИНФРА-М, 2017. 655 с.

Митяев В. В., Корабельникова Ю. Л. Требования законности в деятельности органов внутренних дел // Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию Российской полиции). СПб.: Санкт-Петербургский ун-т МВД России, 2017. С. 38–41.

## **Раздел 2. История государственного и муниципального управления в России**

Осуществление государственного и муниципального управления включает в себя не только необходимость знания и соблюдения правовых основ, определяющих функции и компетенцию органов власти и управления.

Существуют теоретические и иные проблемы государственного и местного самоуправления. Все они в той или иной мере решались в Российской государстве с периода его образования.

Наличие в данном учебнике главы «История государственного управления» позволит укрепить теоретические знания за счет изучения прошлой, многовековой практики государственного, местного самоуправления. В этой практике хорошо демонстрируются причины и последствия изменений, происходивших в сфере правового регулирования деятельности органов государственного и местного самоуправления.

В данной главе уделено внимание и истории органов внутренних дел, их месту и роли в системе государственного и местного самоуправления в различные периоды отечественной истории.

### **Глава 7. Государственное управление в России в период феодализма (IX – первая половина XIX вв.)**

#### **§ 1. Государственное управление в Киевской Руси**

В IX в. у восточных славян формируется классовое общество и появляется государство. Этот новый этап жизни восточнославянского общества был подготовлен всем ходом исторического развития. В XVIII–XIX вв. ряд историков придерживались так называемой «норманской теории», приписывающей норманнам – скандинавским викингам (на Руси их называли варягами) создание Русского государства. Основанием для этой теории послужил летописный рассказ о призвании на княжение в Новгороде в 862 г. варяжских князей Рюрика, Синеуса и Трувора.

В 30–60-е гг. XVIII в. два немецких историка – И. Г. Байер и Г. Ф. Миллер нашли в древнерусских летописях рассказ о призвании варягов и, исходя из него, заявили в своих диссертациях, что «русь» означало название варяжского племени, которое пришло с Рюриком. На основе анализа византийских и восточных источников они предположили, что само Древнерусское государство было создано норманнами-варягами. Их выводы поддержал еще один

немецкий профессор А. Л. Шлецер. В отличие от Миллера и Байера, которые прежде анализировали иностранные источники, Шлецер рассматривал именно «Повесть временных лет».

М. В. Ломоносов название «Русь» связал, прежде всего, с древним народом сарматами-роксаланами и с названием притока Днепра – рекой Рось. В дальнейшем тех, кто развивал взгляды Байера и Миллера, прозвали норманистами. Историков, продолжавших линию Ломоносова – антинорманистами. Во второй половине XVIII в. дискуссия угасла, но в XIX в. спор возобновился. Н. М. Карамзин, С. М. Соловьев, В. О. Ключевский и ряд др. авторов отстаивали позиции норманизма.

На протяжении первых лет своего правления Владимир объединил все восточнославянские земли. Постепенно из многочисленных племен, признавших власть Киева, стал складываться единый древнерусский народ, который говорил на одном языке, имел общую культуру и территорию всей Руси считал своей землей.

Важнейшим событием X в. явилось принятие в 988 г. христианства. До 988 г. русские были язычниками, поклонялись многим богам. Христианство не было единственной развитой религией того времени. Так, на Руси знали об иудаизме, об исламе. Но отношения с иудеями-хазарами и мусульманами-болгарами были, скорее, враждебные, а с Византией, несмотря на ряд противоречий, – взаимовыгодными, что вело к ориентации на христианство.

При Владимире на Руси было создано 8 епископств, при Ярославе Мудром их число возросло. В 1051 г. князь добился назначения киевским митрополитом русского по происхождению – Иллариона. Митрополиту подчинялись епископы. Власть Ярослава Мудрого ограничивалась не только советом (думой) с боярами (княжескими мужами), дружиной в целом, представителями духовенства, но и элементами сохранившегося народного собрания – вече. «Повесть временных лет» и др. источники по истории Древней Руси позволяют говорить о том, что в IX–XI вв. вече в городах еще действовали, но при этом особым авторитетом не вече пользовались старейшины – «старцы градские», которые несколько позднее вольются в состав местного боярства.

При Ярославе Мудром на основе обычного права (Законом Русским) действовало и новое законодательство – «Правда Ярослава», в которой нашли отражение старые обычаи, но она ограничивала кровную месть. Например, за убийство могли теперь мстить только ближайшие родственники. Если же их не было, то месть заменялась судебным штрафом – вирой.

С X в. в Киевской Руси начинает утверждаться используемая ранее киевскими князьями система «кормлений», которую можно

рассматривать как исторически первую систему местного управления в складывавшемся едином государстве. Ее непосредственное становление происходило в острой борьбе киевских князей в противостоянии с местными племенными князьями и в конечном счете подготовило окончательную замену родоплеменной организации общества территориальным принципом построения государства.

В XI–XII вв. вместе с развитием княжеского домена это привело к постепенной замене десятичной системы на дворцово-вотчинную систему управления, возглавляемой представителем княжеской администрации – огнищанином, который назначался, как правило, из дворовых слуг князя и заведовал княжеским двором и финансами. В его подчинении находился штат тиунов (слуг), ведавшими различными отраслями вотчинного управления – конюших, ключников и др. Представители княжеской (вотчинной) администрации выполняли не только функции приказчиков – по согласованию с вече князья могли поручать им выполнение государственных, исполнительных и судебных функций. В повседневном управлении древнерусским обществом киевский князь опирался на дружины, из состава которой в большей мере формировалась княжеская администрация.

## **§ 2. Государственное управление в период политической раздробленности и ордынского нашествия (XII – середина XV вв.)**

Политическая раздробленность была закономерным этапом развития феодальных отношений, способствующая дальнейшему укреплению феодальной формации, развитию культуры в новых центрах, формированию новых видов ремесел. С другой стороны, раздробленность ослабляла силы народа в борьбе с внешней опасностью, что особенно трагически отражалось впоследствии, в годы нашествия Батыя.

Рассматривая управление в период политической раздробленности нужно сказать, что особый режим правления сложился в Новгороде и Пскове, которые являлись феодальными республиками в отличие от других русских земель и княжеств. Высшим органом власти Новгорода формально являлось народное собрание – вече, в ведении которого могли участвовать все свободные горожане, находилось большинство вопросов внутренней и внешней политики: объявление войны и заключение мира, утверждение и изменение законодательства, приглашение и изгнание князей. Одной из основных функций вече было избрание высших должностных лиц – посадника, тысяцкого и епископа (позднее архиепископа).

Исполнительную власть в республике осуществлял посадник, который избирался, как правило, из представителей наиболее знатных боярских родов и обладал наиболее широким кругом полномочий. Другим важным выборным сановником в республике был тысяцкий, осуществлявший военную власть в городе, был предводителем городского ополчения, называемого тысячей.

Республиканское устройство Новгорода наряду с избранием высших должностных лиц предполагало также выборный характер всех низших звеньев административной системы. Вся территория Новгородской земли была разделена на области – пятины (по числу концов в Новгороде, которым они подчинялись), которое делилось на волости и погосты.

В 1237–1240 гг. в результате нашествия хана Батыя значительная часть северо-восточных и южных русских земель была разгромлена и подчинена власти монгольских ханов, превратившись на долгие годы в один из многочисленных улусов (Русский улус) Монгольской империи, а затем в ее наследника – Золотой Орды. Русь была обложена данью, которая собиралась под надзором особых ханских чиновников – баскаков, а сами русские князья становились вассалами золотоордынского хана, получившими от него специальные жалованые грамоты (ярлыки) на княжение в своих землях.

В XIII–XV вв. средневековая Русь переживала один из сложных периодов своей истории. Определяющее влияние на развитие древнерусского общества в этот период оказало установление с середины XIII в. после монголо-татарского нашествия вассальной зависимости русских земель от Золотой Орды, изолировавшей страну от Европы и положившей начало длительной эпохи монголо-татарского ига в России.

### **§ 3. Система центральных и местных органов власти в Московском государстве в XV–XVI вв.**

Образование единого Русского (Московского) государства сопровождалось рядом коренных преобразований в системе государственной власти и управления. С целью предотвращения династической борьбы московские князья начинают активно вмешиваться во владельческие отношения удельных князей, ограничивая их иммунитет. Хотя власть первых московских государей продолжала еще носить по выражению В. О. Ключевского отпечатки удельной простоты, отличалась еще былой демократичностью, постепенно она окружает себя особым ореолом, возвышавшим ее над остальным обществом. Первоначально это выражалось даже внешне: в новых

титулах, дипломатической практике, в новых придворных церемониях. Главе государства присваивается титул «великий князь всея Руси» (этот титул был закреплен за Иваном III).

Большое значение политической демонстрации, призванной подчеркнуть особую роль Москвы в системе европейских государств, имела и женитьба Ивана III на племяннице последнего византийского императора Зое-Софии Палеолог. Тогда же при Иване III начинает складываться национально-государственная символика. Так, на государственной печати великого князя появляется изображение двуглавого орла, явившееся по мнению ученых, общехристианским символом единства светской и законной власти. Одновременно усиливается внимание московских правителей к сущности верховной власти, ее происхождении и назначению.

Вершину сословной пирамиды составлял Государев двор как своего рода замкнутая сословная организация правящего класса, принимавшая непосредственное участие в управлении государством. На самом верху этой пирамиды находились думские чины, члены Боярской думы, управлявшей государством совместно с великим князем. Боярская дума была не только высшим органом государственной власти и высшим административным учреждением, но и обладала законодательными функциями. Великий князь издавал указы («приговоры») не один, а вместе с Боярской думой.

Во второй половине XV – начале XVI вв. в период складывания единого Московского государства сохраняла свое значение дворцово-вотчинная система государственного управления, построенная на чисто территориальном принципе. В этот период времени существовали только два общегосударственных ведомства – Дворец и Казна. Во главе Дворца стоял дворецкий, ведавший всем княжеским хозяйством. В его подчинении находились дворовые слуги, по большей части вышедшие из среды старомосковского нетитулованного боярства, служилых людей, а также бывших удельных князей, утративших суверенные права и свои вотчины. Они назывались путными боярами, ведали различными отраслями хозяйства великого князя – «путями». Например, конюший – возглавляя коневодство; чашник – бортное хозяйство и т. д. Постепенно в процессе централизации пути стали преобразовываться в приказы (Конюшенный приказ, Казенный приказ, Разрядный приказ, Оружейный приказ и т. д.).

Постепенно исчезают присоединяемые в процессе объединения земель вокруг Москвы уделы. Они вливались в состав Московского княжества, но сохраняли при этом свою целостность и только при Иване III они начинают дробиться и постепенно исчезают. Управ-

ление этими территориями осуществляли княжеские наместники из бояр и волостели, рекрутируемые из более мелких феодалов. Значимым примером усиления централизации в Московском государстве может служить выданная Иваном III в конце XV в. (1488 г.) населению Белозерской земли Белозерская Уставная грамота. Важное значение для укрепления государственности имел принятый в 1497 г. Судебник Ивана III, явившийся первым общерусским сводом законов в Московском государстве.

В XVI столетии в политической идеологии московских государей начинает утверждаться новый взгляд на самодержавие, как на неограниченное самовластие царя, обоснование которого традиционно связывают с именем Ивана IV (Грозного). Наиболее последовательно мысль о единовластии была выражена Иваном IV в его переписке-полемике с князем-боярином Андреем Курбским, бежавшим в Литву в связи с объявленной царем опричниной.

Особое значение в ряде произошедших перемен в годы правления Ивана Грозного принадлежало опричнине. Опричнина отразила стремление царя форсировать события и провести ускоренную централизацию страны чрезвычайными методами управления.

В 1549–1560 гг. особое значение имела предпринятая Избранной радой серия реформ. Эти реформы должны были обновить все стороны московской жизни, в процессе которых была в целом создана приказная система центрального управления, перестроена система местных органов власти (губная и земская реформы), были проведены преобразования в судебной сфере и создан новый общерусский свод законов – Судебник 1550 г.

С середины XVI в. для обсуждения вопросов государственной власти стали созываться сословно-представительные учреждения – Земские соборы, состав которых на протяжении всего XVI в. практически не менялся. В Земский собор входили в полном составе Боярская дума и Освященный собор, а также представители сословий – поместного служилого дворянства и городских (посадских) верхов. Позднее к участию в работе Земских соборов стали привлекаться также представители приказной бюрократии.

В XVI в. в Московском государстве складывается единая система центральных и местных учреждений, получивших название приказов. Из созданных во второй половине XVI в. приказов наиболее важными были Посольский, Разрядный и Поместный приказы. Сферой их деятельности были вопросы внешней политики, обороны государства, строительства, комплектования вооруженных сил, наделения служилого дворянства земельной собственностью. Приказы подчинялись царю и Боярской думе, несли перед ними

ответственность. Возглавляли приказы, как правило, думные дьяки, в подчинении у которых находились подьячие, ведавшие делопроизводством.

Основным результатом преобразований Иваном IV в системе местной власти стало создание унифицированного аппарата управления на всей территории государства.

В 1565 г. Иван IV разделил земли государства на земские (т. е. обычные) и опричные (т. е. особые; «оприч» – кроме), включив в последние земли оппозиционной княжеско-боярской аристократии. Был не просто нанесен удар по старой феодальной знати, но и была подорвана ее экономическая основа. Конфискованные земли были розданы служилым людям. Опричнина сделала поместье главной и господствующей формой феодального землевладения, оттеснив на задний план боярскую вотчину. Она же знаменовала и дальнейший этап в развитии феодальной эксплуатации крестьян, привела к росту их повинностей, к сокращению количества земли, находившейся в непосредственном пользовании крестьян.

Особое место в государственном механизме сословно-представительной монархии занимали Земские соборы. Земские соборы – высшие сословно-представительные учреждения. Участвовали в них крупные светские и духовные феодалы в лице Боярской думы и Освященного собора (собрание высших духовных лиц), а также «люди всех чинов», т. е. представители дворянства, купечества, др. городских жителей. Земские соборы решали наиболее важные вопросы жизни государства: избрание царя, принятие законов, вопросы войны и мира, финансовые вопросы, вхождение в состав государства новых территорий.

#### **§ 4. Государственное управление в России в XVII в.**

Начало XVII в. связано с событиями, известными в отечественной истории как Смутное время. По мнению Н. А. Омельченко, Смута представляла собой первый в истории России государственный кризис, вызванный и развивавшийся под влиянием разнородных противоречий – сословных, внутриклассовых, межклассовых, национальных, имеющих системный характер. После изгнания из Москвы поляков в 1612 г. вторым народным ополчением, возглавляемым нижегородским земским старостой К. Мининым и воеводой князем Д. М. Пожарским, и избрания на престол в 1613 г. Земским собором Михаила Романова (1613–1645 гг.) начинается один из самых трудных для страны этапов – период воссоздания разру-

шенных Смутой государственных и общественных связей, восстановление экономики и конечно же государственного аппарата.

Основной особенностью политической жизни в первые годы правления Романовых стала активизация деятельности Земских соборов. Они созывались регулярно и имели более широкое представительство и наделялись сравнительно большим кругом полномочий, чем это было в предшествующий период. Без участия Земских соборов, сыгравших исключительную роль в спасении русской государственности в годы Смуты, новая власть старалась не предпринимать никаких шагов. Все самодержцы XVII в. династии Романовых, включая несовершеннолетнего Петра I и его старшего брата Ивана V (1682 г.), также были избраны Земскими соборами.

Во второй половине XVII в. развивается процесс формирования абсолютной монархии в России. Абсолютизм складывался в обстановке обострения классовой борьбы. Крестьянство выступало против неуклонно усилившейся крепостнической эксплуатации (восстания под руководством С. Разина, К. Булавина и др.). Все это подталкивало феодалов к передаче всей власти без ограничений своему монарху.

В XVII в. продолжали действовать приказы общегосударственной компетенции, число которых было (25–26 приказов); – «отраслевые» приказы, заведовавшие отдельными отраслями управления в масштабах всей страны (Посольский, Разрядный, Поместный и др.); – «территориальные» (областные) приказы, также выполнявшие общегосударственные функции, но только на определенной территории; – дворцовые приказы, ведавшие обширным хозяйством царя и обслуживавшие его личные потребности (Казенный приказ, Приказ Большого Дворца, Конюшенный, Ловчий, Сокольничий и Постельничий).

Процесс бюрократизации государственного управления во второй половине XVII в. был связан с происходившими изменениями в структуре «служилого сословия». Старые боярские фамилии были либо истреблены в годы опричнины, либо «скудели» и разорялись, а на их место выдвигалось новое боярство, обязанное своим положением службой царю и, в частности, новой династии Романовых. Кроме этого, важной вехой в укреплении позиций дворянского сословия стало принятие Соборного уложения 1649 г. В новом законодательстве юридически закреплялось приказное начало в системе государственного управления, что создало правовую основу для дальнейшего развития государственной бюрократии.

## § 5. Реформа государственного управления Петра I

Осуществление преобразований в сфере государственного управления связано с деятельностью Петра I.

Система управления уездами из центра, унаследованная от XVII столетия, не могла уже обеспечивать эффективной борьбы с бегством крестьян. Приказы и починенные им воеводы слабоправлялись со сбором налогов, так что недоимки увеличивались из года в год.

Период с 1709–1710 гг. – проведение областной реформы, сущность которой состояла в том, что между уездами, ранее непосредственно подчинявшимися центру, и приказами появились промежуточные административные единицы – губернии и провинции. Страна была разделена на восемь губерний: Московскую, Ингерманландскую, Смоленскую, Киевскую, Азовскую, Казанскую, Архангелогородскую и Сибирскую) во главе с губернаторами, облеченными правами главнокомандующих, расположенных на территории губерний войск и всей полнотой административной и судебной власти.

В 1711 г. был учрежден Правительствующий Сенат, заменивший Боярскую думу. Особое значение приобрела созданная в 1699 г. Ближняя канцелярия – учреждение, осуществлявшее административно-финансовый контроль в государстве. Практически одновременно с Сенатом Петр I создал должность фискалов. Обязанность обер-фискалов при Сенате и фискалов в провинциях состояла в осуществлении негласного надзора за деятельностью учреждений.

Вместо старых приказов новыми центральными учреждениями стали коллегии. Коллегиальная реформа была проведена с 1717–1721 гг. Так, внешние сношения и вооруженные силы находились в ведомстве трех коллегий: Военной, Адмиралтейств, Иностранных дел. Управление легкой промышленностью было передано Мануфактур-коллегии, горным делом – Берг-коллегии, внешней торговли – Коммерц-коллегии. Местными судебными учреждениями управляла Юстиц-коллегия. На правах коллегий находились Главный магистрат и Священный Синод. В подчинении Главного магистрата находились городские магистраты. Создание Священного Синода в 1721 г. ознаменовало собой полное подчинение духовной власти светской. Таким образом, коллегиальная реформа отличалась от приказной более четким распределением обязанностей между центральными учреждениями. Порядок рассмотрения

дел в коллегиях был разработан Генеральным регламентом, который выстраивал внутренний распорядок учреждений. Все центральные учреждения и Правительствующий Сенат находились в Санкт-Петербурге, а конторы в Москве.

В 1722 г. вводился новый порядок прохождения службы и был принят «Табель о рангах», который на первое место поставил не происхождение, а личные способности, образование и практические навыки дворянина. Служебная лестница состояла из 14 рангов, от фельдмаршала и генерал-адмирала в армии и флоте и канцлера на гражданской службе до самого низкого, 14-го ранга прапорщика и коллежского регистратора.

В 1721 г. после победы в Северной войне (1700–1721 гг.) Россия была провозглашена Империей, а Петр I – Императором и наименованием «Великий».

## **§ 6. Рационализация государственного управления в условиях «просвещенного абсолютизма»**

Во второй половине XVIII в. основное содержание политики «просвещенного абсолютизма» состояло в стремлении правительства помочь дворянству приспособить свое хозяйство к развивающимся товарно-денежным отношениям и преодолеть отрицательное воздействие формированного капиталистического уклада на крепостную вотчину. Политика осуществлялась с учетом сохранения крепостнических порядков.

Занимавшего трон Петра III сменила на престоле его супруга Екатерина II, которая до принятия православия именовалась Софьей Фредерикой Августой. Заняв российский престол в результате очередного дворцового переворота, Екатерина II придала Двору европейский блеск, окружила себя незаурядными личностями, художниками, поэтами, издателями, реализуя на практике идею «просветительской мысли».

В сфере государственного управления в годы ее царствования были проведены следующие преобразования. Были определены рамки верховной власти. Была предпринята впервые попытка разделения властей на уровне местной администрации. Суд был отделен от администрации. В 1775 г. была проведена губернская реформа, направленная на создание единообразной системы управления по всей территории империи. В процессе губернской реформы была создана разветвленная система суда. Для каждого сословия создавался свой суд.

С изданием в 1785 г. Жалованной грамоты дворянству дворянское сословное самоуправление стало рассматриваться как сословная привилегия по отношению к другим узаконенным правами и льготами дворянства.

21 апреля 1785 г. была обнародована «Грамота на права и выгоды городам Российской империи» (Жалованная грамота городам). Этим актом был юридически закреплен самостоятельный статус городов и общественное городское управление. 8 апреля 1782 г. Екатериной II был подписан «Устав благочиния, или полицейский», в соответствии с которым в городах были созданы городские административно-полицейские органы – управы благочиния (полицейские управы). Во главе управ благочиния стоял в губернских городах полицмейстер, а городничий в уездных городах.

## **§ 7. Преобразования государственного управления в царствование Александра I**

11 марта 1801 г. в ходе очередного дворцового переворота и убийства императора Павла I к власти пришел его сын Александр I. Время его правления вошло в историю как период радикальных реформ, в результате которых были проведены крупные внутригосударственные преобразования.

Отличительным моментом первых лет правления Александра I являлось то, что инициатива реформ государственного строя в Российской империи исходила непосредственно от правительства, которое осознавало необходимость реформирования.

В круг «младых друзей императора» вошли особо приближенные и доверенные люди: Н. Н. Новосильцев, П. А. Строганов, В. П. Кочубей, А. Е. Чарторыйский, входившие в образованные Негласный комитет.

Выразителем реформ Александра I стал М. М. Сперанский, которому предстояло реализовывать план государственных преобразований императора. 30 марта 1801 г. был учрежден Непременный совет, задачей которого был пересмотр действующего законодательства и подготовка проектов новых преобразований.

Первым и самым крупным преобразованием стала министерская реформа, подготовленная по плану наиболее опытных членов Негласного комитета Н. Н. Новосильцева и А. Е. Чарторыйского. Вся система государственного управления разделялась на три части: 1) управление или исполнительную власть; 2) юстиция, или

судебная власть; 3) охранительная власть<sup>1</sup>. 8 сентября 1802 г. был обнародован Манифест «Об учреждении министерств» в соответствии с которым были созданы министерства: военных сухопутных сил; военных морских сил; юстиции, иностранных дел, внутренних дел; финансов; коммерции; народного просвещения. Все министры надеялись широким кругом полномочий. По своей структуре министерства делились на департаменты во главе с директором, а департаменты на отделения во главе с начальником, отделения делились на столы во главе столоначальником. Особое место среди созданных министерств занимало министерство внутренних дел, министром которого был граф В. П. Кочубей. Министр внутренних дел должен был заботиться о благосостоянии народа, спокойствии, тишине и благоустройстве всей империи.

Этап реформ был неразрывно связан с деятельностью М. М. Сперанского, который по поручению императора разработал план государственных преобразований «Введение к Уложению государственных законов». План базировался на европейских принципах построения администрации. Акцент делался на опыт французской административной системы. Его основу составили: установление пределов императорской власти путем введения разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную, создание законосовещательного Государственного совета и законодательной Государственной думы, независимость суда, ответственность исполнительной власти перед законодательной<sup>2</sup>.

1 января 1810 г. был образован Государственный совет. Первым государственным секретарем был назначен М. М. Сперанский. Структурно Государственный совет состоял из четырех департаментов: 1) законов; 2) военных дел; 3) гражданских и духовных дел; 4) государственной экономии.

Высшей судебной властью в империи был Сенат, а министерство юстиции являлось блюстителем правосудия.

В июне 1811 г. было издано «Общее учреждение министерств», которое завершило министерскую реформу. Согласно этому правовому акту в империи создавалось 12 министерств с четко определенными функциями и структурой: военное, внутренних дел, иностранных дел, народного просвещения, финансовых, юстиции, полиции, государственного контроля, государственное Казначейство, Главное управление путей сообщения, Главное управление духов-

<sup>1</sup> Омельченко Н. А. История государственного управления в России: учебник. М.: Проспект, 2008. С. 197, 229.

<sup>2</sup> Там же. С. 233.

ных дел. С целью координации ведомств в 1812 г. был создан новый орган управления – Комитет министров.

Таким образом, создание Государственного совета, проведение министерской реформы явилось одним из значимых результатов проведенных в империи административных реформ первой половины XIX в., в результате которых были приведены в порядок центральные государственные учреждения, был усовершенствован бюрократический аппарат.

## § 8. Государственное управление в царствование Николая I

Восшествию на престол Николая I способствовали обстоятельства, совпавшие с выступлением в 1825 г. декабристов. Их казнь после проведения следствия по делу оказала большое влияние на императора и проводимую им политику государственного управления.

В 1826 г. было создано III Отделение Собственной Его Императорского Величества канцелярии во главе с А. Х. Бенкendorфом. III Отделение ведало всем полицейским сыском в империи, анализировало информацию о настроениях в различных слоях общества, имело агентурную сеть, занималось перлюстрацией корреспонденции, цензурой, наблюдало за русскими эмигрантами, делами о расколе и подчинялось непосредственно Николаю I. В 1827 г. был создан Корпус жандармов на основании принятого «Положения о Корпусе жандармов». ТERRитория Российской империи (за исключением Польши, Кавказа и земель Войска Донского) была разделена на сеть жандармских округов во главе с жандармскими генералами.

Одним из направлений усовершенствования государственного аппарата в империи было дальнейшее развитие министерской системы, представленной в середине XIX в. девятью министерствами и тремя главными управлениями, которые непосредственно подчинялись императору, контролировавшему их деятельность через Комитет министров.

**Ключевые понятия:** норманская теория, княжество, междоусобие, князь, междоусобная борьба, кодификация права, вира (штраф), феодальная раздробленность, ярлык на княжение, баскачество, приказная система управления, министерства, система управления.

## **Контрольные вопросы:**

1. В чем состояли особенности государственного управления в Киевской Руси?
2. В чем состояло значение влияния традиций византийской государственности на формирование Древнерусского государства?
3. В чем заключались основные функции великокняжеской власти?
4. В чем состояли особенности формирования централизованного государства в России и складывание самодержавной формы правления?
5. Как происходило изменение центральных и местных органов власти и управления в середине XVI в. Опричнина и ее последствия.

## **Рекомендуемая литература по теме:**

Мулукав Р. С. История государственного управления в России: учебник для образовательных учреждений высш. проф. образования МВД России / Р. С. Мулукав; Академия управления МВД России. М.: Академия управления МВД России, 2010. 224 с.

Мухаев Р. Т. История государственного управления в России: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Государственное и муниципальное управление» (080504) / Р. Т. Мухаев. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2017. 607 с.

Балашов А. И. История и методология науки государственного и муниципального управления: учебник / А. И. Балашов, Е. В. Ушаков. Москва: ИНФРА-М, 2019. 323 с.

Омельченко Н. А. История государственного управления в России: учебник. М.: Проспект, 200. 464 с.

История государственного управления в России: учебник для студентов вузов, обучающихся по экономическим специальностям, по специальности «Государственное и муниципальное управление» (080504) / под ред. А. Н. Марковой, Ю.К. Федулова. 3-е изд., перераб. и доп. М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2017. 319 с.

## **Глава 8. Государственное управление в России в период капитализма (вторая половина XIX – октябрь 1917 г.)**

### **§ 1. Преобразования в системе государственного управления во второй половине XIX в.**

Во второй половине XIX в. в системе государственного управления произошли значительные изменения. Была проведена внутриполитическая модернизация государства. В годы правления Александра II происходит постепенный отказ от прежних жестких преследований свободы слова, цензуры, были сняты многие запреты.

Начало перехода к реформам было положено известным обращением Александра II к представителям московского дворянства в марте 1856 г., когда император открыто заявил о невозможности дальнейшего сохранения крепостного права, которое, как он отмечал, было лучше уничтожить сверху, чем дождаться того времени, когда оно начнет само собой уничтожаться снизу.

Огромную роль в подготовке и реализации в жизнь реформ сыграло Министерство внутренних дел Российской империи. В этом ведомстве трудился Милютин Н. А. – автор окончательного проекта об освобождении крестьян. С отменой в 1861 г. крепостного права впервые в истории России огромная масса бывших владельческих крестьян получила личную свободу. Крестьяне были освобождены, получили собственные наделы земли, хотя и не стали ее собственниками, а только пожизненными владельцами (собственником крестьянских земель оставалась община). В то же время крестьяне наделялись правом совершать сделки, вести торговлю, владеть движимым и недвижимым имуществом.

В 1861 г. с целью усиления управления был создан Совет министров – совещательный орган при императоре, который созывался только по его личной инициативе.

1 января 1864 г. император утвердил «Положение о губернских и уездных учреждениях». Реформа положила начало проведению земской реформы. В губерниях и уездах были созданы уездный и губернские земские собрания для рассмотрения местных хозяйственных дел. Они избирали из своей среды губернских гласных, из которых в губернском городе создавался губернские земские собрания. Для постоянного ведения дел губернское земское собрание избирало из своей среды губернскую земскую управу, представленную председателем и несколькими членами.

В 1864 г. были изданы новые «Судебные уставы», которые изменили форму судоустройства и судопроизводства. Был учрежден бессословный, общегражданий суд. Суд отделялся от администрации и была установлена независимость и несменяемость судей. Впервые в судебную систему был введен институт присяжных заседателей и выборных мировых судей. При разборе сложных уголовных дел в состав суда входили присяжные заседатели. Судебной реформой был образован институт адвокатуры.

1870 г. ознаменовался проведением городской реформы, которая положила начало издания «Городового положения». Создавались новые органы городского самоуправления. Горожане получили права избирать гласных в городскую думу, которая являлась распорядительным органом и ведала городским хозяйством. Городской голова являлся одновременно председателем городской думы и главой городской управы. Выборы в городские думы проходили по трем куриям. К основным функциям городского самоуправления относились забота о благоустройстве городов, промышленности, продовольствия, учебных заведений и др.

Убийство революционерами Александра II 1 марта 1881 г. привело к вступлению на престол его сына Александра III. Его правление открыло период «контрреформ».

Особенность первых лет царствования Александра III заключалась в том, что, с одной стороны, сохранялась некоторая инерция реформаторских процессов, с другой стороны, по аналогии с правлением Николая I активно разрабатывалась официальная националистическая идеология, призванная обосновать самобытный путь развития России.

В годы правления Александра III 14 августа 1881 г. было издано Положение о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия, наделявшее полицейские репрессивные органы неограниченными полномочиями и правом введения в губерниях чрезвычайного (военного) правления.

С целью упрочения положения дворянства было принято «Положение о земских участковых начальниках», на основании которого правительство стремилось усилить контроль дворянства над органами крестьянского самоуправления.

В 1890 г. было принято новое «Положение о губернских и уездных земских учреждениях», которое усилило контроль над земствами со стороны администрации и одновременно расширяло возможности дворянства.

11 июня 1892 г. было принято новое Городовое положение, на основании которого были изменены правила выборов в органы городского самоуправления.

В 1897 г. была проведена денежная реформа, которая обеспечивала устойчивое положение русского рубля.

## § 2. Государственное управление в начале XX в.

В начале XX в. основным вопросом оставался вопрос о судьбе самодержавия и о необходимости проведения в жизнь политической реформы.

Заявление императора Николая II о намерении продолжать прежний курс на укрепление самодержавия только усилило наметившийся еще раньше раскол между верховной властью и либеральными общественными силами, которые требовали перемен. Вместе с тем консервативный курс самодержавной власти способствовал радикализации общества, распространению революционных настроений.

В процессе общественной дискуссии, а также борьбы разных общественно-политических сил, сложились четыре основных варианта решения назревших проблем государственно-политического развития страны: радикальный, либеральный, консервативный и реакционный.

В апреле 1902 г. на пост министра внутренних дел был назначен В. К. Плеве. В 1904 г. после его убийства эсерами-террористами министром внутренних дел был назначен П. Д. Святополк-Мирский, который объявил курс доверия между властью и обществом, подготовив записку на имя императора «О мерах к усовершенствованию государственного порядка».

События 9 января 1905 г., вошедшие в историю как «Кровавое воскресенье», последовавший за этим рост забастовочного движения, заставили даже представителей умеренных кругов общества требовать от правительства поиска выхода из сложившегося внутриполитического кризиса.

17 октября 1905 г. в обстановке обострившейся ситуации и под давлением оппозиции император подписал подготовленный Манифест, в котором обещал даровать населению гражданские права и свободу слова, собраний, организаций.

По новым положениям был значительно расширен круг избираемых в Государственную думу. Сам факт создания первого в России законодательного парламентского учреждения имел важное значение для развития российской государственности,

так как впервые широкие слои населения получили право представлять свои интересы во власти.

После издания Манифеста произошел еще ряд изменений в системе государственного управления. В частности, изменения касались компетенции высших органов государственной власти. Был реформирован рядом указов императора Совет министров, который становился постоянно действующим органом. На должность премьер-министра – главы правительства был назначен С. Ю. Витте.

20 февраля 1906 г. императорским указом «Об изменении Учреждения Государственного совета и пересмотре учреждения Государственной думы» и другими закреплялись изменения в компетенции и составе Государственного совета. Члены его избирались сроком на девять лет.

23 апреля 1906 г. за четыре дня до открытия I Государственной думы была принята новая редакция Основных законов Российской империи, юридически закреплявшая новый государственный строй. Статья 7 гласила, что император осуществляет законодательную власть в единении с Государственным советом и Государственной думой. Таким образом, формально власть императора перестала носить абсолютный характер.

С первых дней работы Государственной думы проявилось противостояние ветвей власти, связанное с нежеланием власти найти общий язык с новым парламентом. Положение было осложнено и деструктивной позицией, занимаемой по отношению к правительству левым большинством.

Дело в том, что из всех политических сил, представленных в I Государственной думе, партия кадетов была в большей степени подготовлена к законодательной деятельности, так как в ее состав входили юристы, адвокаты, профессора университетов. Партия кадетов являлась ведущей либеральной партией в России, выступавшей за последовательный курс обновления страны на принципах парламентаризма и демократии. Спустя неделю после открытия Думы депутатами партии кадетов было составлено обращение к правительству, бросившее, по сути, вызов власти: введение всеобщего избирательного права, ликвидации Государственного совета, установление личной ответственности министров и др. Позиция кадетов во многом предопределила судьбу I Государственной думы и императорским манифестом она была распущена 8 июля 1906 г. Такая же участь ожидала и II Государственную думу. Хотя между кадетами и октябриста-

ми наметилось определенное сближение во взглядах на почве общего стремления сохранить Думу.

В центре конфликта II Государственной думы оказался аграрный вопрос. Кроме этого, депутаты отвергли требование правительства осудить революционный терроризм, на чем настаивал П. А. Столыпин.

Созыв III Думы был назначен на 1 декабря 1907 г. Одновременно с этим был опубликован манифест императора об изменении Положения о выборах, имевший целью ограничить доступ к депутатским мандатам нежелательных для власти элементов. Данная мера противоречила Основным государственным законам 1906 г., в соответствии с которыми император не мог без получения предварительного согласия обеих палат парламента менять избирательный закон.

События 3 июня 1907 г. вошли в историю под названием третьеиюньского государственного переворота.

Мало чем отличалась по своему составу и IV Государственная дума, начавшая свою работу 15 ноября 1912 г. Вместе с тем в условиях обострившегося военно-политического кризиса в государстве, оказавшимся втянутым в Первую мировую войну, вновь произошло усиление противоречий между народными представителями и верховной властью.

Февральская революция 1917 г. завершила период либерального реформаторства и ознаменовала крах думской монархии, открыв новый этап в развитии российской государственности.

26 февраля 1917 г. был принят указ о приостановке сессии Государственной думы. Была упущена последняя возможность перевести начавшуюся революцию в мирное русло, а уже 27 февраля был создан Временный комитет Государственной думы по восстановлению порядка и связям с учреждениями и общественными деятелями во главе с М. В. Родзянко (председателем III–IV Государственной думы).

Группа рабочих, активистов-меньшевиков совместно с депутатами меньшевиками приступили к созданию Совета рабочих депутатов. Сформированный ими Временный исполнительный комитет Совета рабочих депутатов провозгласил себя штабом революции и предложил рабочим выбирать представителей в Совет. Петроградский Совет рабочих депутатов дал согласие на передачу власти Временному комитету Государственной думы.

### **§ 3. Государственное управление в период Февральской и Октябрьской революций. Реформы Временного правительства**

1 марта 1917 г. было достигнуто согласие об образовании Временного правительства во главе с князем Г. Е. Львовым.

2 марта 1917 г. Николай II, будучи в политической изоляции, отказался от престола.

В состав созданного Временного правительства вошли князь Г. Е. Львов (председатель Совета министров и министр внутренних дел), П. Н. Милюков (министр иностранных дел), А. И. Гучков (военный министр), М. И. Терещенко (министр финансов), А. И. Шингарев (министр сельского хозяйства), А. И. Коновалов (министр торговли), Н. В. Некрасов (министр путей сообщения), А. Ф. Керенский (министр юстиции).

Практически сразу после образования Временного правительства Петроградский Совет издал приказ № 1, который не только усилил революционные позиции органов власти, но и определил дальнейший ход развития исторических событий. Так, приказом была отменена армейская дисциплина, что поставило офицерский корпус в зависимость от выборных солдатских комитетов, в распоряжение которых передавалось оружие. Также приказом была разрешена политическая деятельность и создание общественных организаций в воинских частях.

Учитывая сложившуюся в стране ситуацию, младший брат Николая II великий князь Михаил Александрович, которому должна была перейти власть, отказался от престола, представив право решения вопроса о дальнейшей судьбе монархии в подписанном им 3 марта Манифесте Учредительному собранию.

В ходе Февральной революции 1917 г. произошло уничтожение общей и политической полиции. В условиях революции происходило дальнейшее усиление кризиса в государстве, выразившегося в борьбе различных политических сил.

Нестабильная внутриполитическая ситуация, в которой приходилось работать Временному правительству, вынужденному делить власть с советскими органами, делала одной из главных его задач: установление контроля над высшим и центральным государственным аппаратом созданием укрепление вертикали власти, альтернативной Советам.

С целью разработки реформ Временное правительство образовало специальную комиссию – Юридическое совещание, также было образовано Совещание по реформе местного самоуправления.

В частности, был подготовлен законопроект «Об организации исполнительной власти при Учредительном собрании», предлагавший введение в России с учетом ее особенностей президентской формы правления (президентской республики). Данный проект был подготовлен кадетами.

После Февральской революции произошел ряд изменений в системе высшего и центрального управления государством. Так, прекратил свою работу Государственный совет. Была реорганизована высшая исполнительная власть, представленная Временным правительством, были образованы новые министерства, включая министерство труда.

В мае 1917 г. прошла реформа местного управления и было издано новое «Временное положение о земских учреждениях», на основании которого земства преобразовывались в органы власти на местах. Был издан закон «О волостном земстве». Волостные земства и волостные управы заменили прежние органы крестьянского самоуправления – волостные правления и выборных волостных старост.

В апреле 1917 г. разразился первый кризис Временного правительства, связанный с вопросом о прекращении войны и заключения демократического мира. Одновременно с этим выступил Петроградский Совет, предложивший свою программу по вопросам войны и мира.

Было обнародовано подготовленное Советом «Воззвание к народам мира», в котором кроме признания необходимости продолжения войны с целью защиты революции содержался призыв к правительству о принятии ряда мер, направленных на заключение мира «без аннексий и контрибуций».

По достигнутому между Временным правительством и Исполкомом Петроградского Совета соглашению в состав нового кабинета министров вошли 10 министров, которые представляли интерес либеральной буржуазии и 6 министров-социалистов, в том числе, меньшевиков, И. Г. Церетели (министр связи), лидер меньшевиков В. М. Чернов (министр земледелия). А. Ф. Керенский занял посты военного министра и министра военно-морского флота, председателем правительства остался князь Г. Е. Львов.

На I Всероссийском съезде Советов (3–23 июня) В. И. Ленин объявил депутатам о готовности его партии в любой момент взять власть в стране в свои руки. Съезд избрал ЦИК Советов, в подавляющем большинстве состоявший из эсеров и меньшевиков.

В июле последовал новый кризис Временного правительства. Во многом сказалось неудачное наступление русской армии на Юго-Западном фронте и последовавшие за этим массовые выступления солдат на театре военных действий и в столице, грозившие перерасти в крупномасштабное восстание. В сдавшейся ситуации некоторые министры подали в отставку.

За проведение в столице жестких мер выступил А. Ф. Керенский, но в ходе состоявшегося 4 июля 500-тысячной демонстрации вооруженных солдат и матросов была предпринята попытка вооруженного взятия власти. В ответ на это правительство применило силу, направленную на подавление восставших. 7 июля в связи с отставкой князя Г. Е. Львова пост главы Временного правительства занял А. Ф. Керенский.

Сформированное 24 июля после переговоров с лидерами партии кадетов второе коалиционное правительство заняло консервативные позиции, но авторитет Временного правительства падал (кадеты поддерживали мятеж генерала Л. Г. Корнилова).

После подавления корниловского мятежа большевики вновь вернулись к лозунгу «Вся власть Советам!». В результате прошедших в самом начале сентября перевыборов в Советы большевики получили большинство голосов и начался процесс «большевизации Советов».

В середине сентября В. И. Ленин, скрывавшийся в Финляндии, прислал в ЦК большевистской партии статьи «Большевики должны взять власть», «Марксизм и восстание», в которых требовал от ЦК призвать народ к восстанию. После острых дискуссий было принято решение готовить вооруженный захват власти. Ленин настаивал на том, чтобы восстание началось до открытия II Съезда Советов.

12 октября 1917 г. при Петроградском Совете был создан Военно-революционный комитет во главе с Л. Д. Троцким.

А. Ф. Керенский, провозгласив Россию Республикой, предпринял попытки создания новых государственных институтов, призванных укрепить законность правящего режима. Было создано Демократическое совещание, которое решало вопрос о формировании третьего коалиционного правительства, но депутаты-большевики отказались работать в новом органе.

22 октября 1917 г. Военно-революционный комитет направил своих представителей в части Петроградского гарнизона, а во всех районах города стали проходить митинги под руководством большевиков в поддержку созываемого II Всероссийского съезда Советов.

24 октября вооруженные отряды Красной гвардии и революционных солдат, действуя от имени Совета, не встречая никакого сопротивления, захватили мосты Петрограда, почту, телеграф, вокзалы. Центром восстания стал Смольный, где размещался штаб большевистской партии, а к утру 25 весь город перешел под контроль восставших.

В день работы II Всероссийского съезда Советов, штурмом был взят Зимний дворец и были арестованы все члены Временного правительства (Керенский до штурма успел выехать на фронт). Вся власть перешла в руки большевиков.

**Ключевые слова:** политические партии, кадеты, Временное правительство, Государственная дума, Военно-революционный комитет, Февральская революция.

### **Контрольные вопросы:**

1. Какие изменения в судоустройстве произошли в процессе проведения судебной реформы 1864 г.?
2. Какое ведомство Российской империи принимало активное участие в разработке крестьянской реформы?
3. Какие изменения произошли в системе органов государственной власти и управления в конце XIX в.?
4. Какова была расстановка политических сил в Февральской революции?
5. В чем состояли причины кризиса и поражения Временного правительства?

### **Рекомендуемая литература по теме**

Мулукав Р. С. История государственного управления в России: учебник для образовательных учреждений высш. проф. образования МВД России / Р. С. Мулукав; Академия управления МВД России. М.: Академия управления МВД России, 2010. 224 с.

Мухаев Р. Т. История государственного управления в России: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Государственное и муниципальное управление» (080504) / Р. Т. Мухаев. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2017. 607 с.

Балашов А. И. История и методология науки государственного и муниципального управления: учебник / А. И. Балашов, Е. В. Ушаков. Москва: ИНФРА-М, 2019. 323 с.

Омельченко Н. А. История государственного управления в России: учебник. М.: Проспект, 200. 464 с.

История государственного управления в России: учебник для студентов вузов, обучающихся по экономическим специальностям, по специальности «Государственное и муниципальное управление» (080504) / под ред. А. Н. Марковой, Ю.К. Федулова. 3-е изд., перераб. и доп. М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2017. 319 с.

## Глава 9. Государственное управление в СССР

### § 1. Становление советской государственной системы управления

Согласно Конституции РСФСР 1918 г. высшая власть в республике формально принадлежала Всероссийскому съезду Советов, который избирался из представителей городских Советов (из расчета один депутат на 25 тыс. избирателей) и губернских Советов (один депутат на 125 тыс. жителей). Исполнительным органом съезда Советов являлся Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет (ВЦИК), избираемый съездом Советов в составе не более 200 членов. ВЦИК назначал правительство – Совет Народных Комиссаров (Совнарком, СНК), основной функцией которого являлось общее управление делами Российской Социалистической Федеративной Советской Республики.

Рассматривая начальный этап формирования советской государственной системы, следует остановиться на тех сложных условиях, в которых происходило становление новой советской государственности и которые не могли не повлиять на характер и особенности развития государственного управления в Советской республике.

Гражданская война и последовавший после ее окончания переход к новой экономической политике (НЭП) сопровождались крупномасштабными перестройками системы центральных и местных органов власти. Исследователи отмечают наличие в этот период двух разнонаправленных векторов государственной политики: централизации (1918–1919 гг.) и децентрализации (1920–1925 гг.) власти.

Централизация власти осуществлялась в рамках утвердившейся еще в годы Гражданской войны военно-коммунистической модели управления и являлась следствием реализации большевистской доктрины обобществления собственности и управления государством. Децентрализация власти и управления была продиктована проводимой политикой «военного коммунизма», хозяйственной разрухой и неразберихой в системе государственного управления, равно как и новыми задачами, которые встали перед центральным правительством в условиях перехода от войны к миру. И в том и в другом случае перестройка системы управления осуществлялась в условиях однопартийной системы, установившейся с лета 1918 г., после того как партия левых эсеров, поднявшая мятеж против власти, решением V Всероссийского съезда Советов была исключена из состава Советов всех уровней.

События Гражданской войны заставили большевиков принять меры, направленные на усиление возникших в ходе революции чрезвычайных органов государственной власти и управления, особенность которых состояла в единстве военной, политической и хозяйственной деятельности. К числу таких органов относились Всероссийская чрезвычайная комиссия по борьбе с контрреволюцией и саботажем (ВЧК), созданная при Совнаркоме 15 декабря 1917 г., и Революционный военный совет Республики (Реввоенсовет, РВСР), учрежденный постановлением ВЦИК от 2 сентября 1918 г. ВЧК и ее органы были наделены чрезвычайными полномочиями и работали в непосредственном сотрудничестве с НКВД и наркоматом юстиции.

Особое место в системе созданных чрезвычайных органов управления занимал Совет рабочей и крестьянской обороны, созданный под председательством В. Ленина в ноябре 1918 г.

По решению VI Чрезвычайного Всероссийского съезда Советов, состоявшимся в декабре 1918 были распущены комитеты бедноты (комбеды).

Реализация на практике военно-коммунистической модели управления потребовала создание системы сверхцентрализованных хозяйственных органов, известной в то время под названием «системы главказма». При ВСНХ были созданы главные комитеты (главки), которые концентрировали в своих руках управление отраслями промышленности, ведали их финансированием, материально-техническим снабжением, а также распределением изготавливаемой продукции. Главки делились на «продуктовые» по видам производимой продукции (Главуголь, Главтабак и т. п.) и «отраслевые» (Главтранс-губтранс (транспорт)).

С введением в стране НЭПа начинается процесс демократизации общественной жизни. Были упразднены чрезвычайные органы власти и управления, укреплены законность и правопорядок, что нашло выражение сначала в сокращении компетенций и круга действий ВЧК и ее органов, а затем и в ее реорганизации. 6 февраля 1922 г. ВЧК была окончательно упразднена, а вместо нее было образовано Главное политическое управление Наркомата внутренних дел (ГПУ). Одновременно была повышена роль Рабоче-Крестьянской инспекции (РКИ), созданной в 1920 г. в качестве основного органа государственного контроля Советской Республики.

Произошли изменения и в чрезвычайном законодательстве времен Гражданской войны. Оно заменялось гражданским законодательством, созданием законодательных кодексов в различных отраслях права, что только способствовало формированию едино-

го правового поля государственного управления. Была проведена судебная реформа, создана прокуратура РСФСР как высший орган правового надзора.

## § 2. Образование СССР. Советский государственный аппарат

Важным событием рассматриваемого периода стало образование Союза Советских Социалистических Республик (СССР).

Создание СССР положило начало новому этапу развития российского государства в форме федерации союзных республик. Ко времени образования единого советского государства после окончания Гражданской войны на территории бывшей Российской империи образовался ряд формально независимых государств: РСФСР, Украинская ССР, Белорусская ССР, Азербайджанская ССР, Армянская ССР, Грузинская ССР (в марте 1922 г. три последние республики образовали Закавказскую Федерацию).

27 декабря 1922 г. был подписан договор между четырьмя республиками (РСФСР, Украиной, Белоруссией и Закавказской Федерацией) о создании нового государства – Союза Советских Социалистических Республик, а состоявшийся 30 декабря 1922 г. I съезд Советов СССР утвердил Договор и Декларацию об образовании союзного государства. Высшим органом власти в союзном государстве стал Верховный съезд Советов. В период между съездами Советов верховную власть в стране осуществлял Центральный Исполнительный Комитет (ЦИК) СССР, который состоял из двух обладающих равными правами палат: Союзного Совета (формировался всеми республиками, пропорционально их населению) и Совета Национальностей (по пять представителей от каждой союзной и автономной республики и по одному представителю от автономных областей).

Руководящим органом ЦИК СССР был Президиум ЦИК. Высшим исполнительным и распорядительным органом союзного государства стал Совет Народных Комиссаров СССР, а с 1946 г. – Совет Министров. Все эти положения были закреплены в принятой 31 января на II Съезде Советов Союза ССР Конституции СССР.

В соответствии с Конституцией 1924 г. были установлены народные комиссариаты: общесоюзные, образованные только в Союзе: по иностранным делам; военным и морским делам; внешней торговле; путей сообщения; почт и телеграфов, объединенные, создаваемые одновременно на союзном и республиканском уровнях (ВСНХ, продовольствия, труда, финансов, рабоче-крестьянской инспекции). В ведении республиканских находились вопросы,

не входившие в компетенцию Союза и объединенных наркоматов (просвещения, здравоохранения, социального обеспечения, юстиции и др.).

Параллельно с созданием СССР проводились административно-территориальные реформы, имевшие важное значение для совершенствования системы государственного управления в стране. В Российской Федерации утвердилась так называемая трехзвенная система – район, округ, область (край), а в остальных союзных республиках – двухзвенная система (район, округ).

В конце 20-х гг. в процессе сложной политico-идеологической борьбы среди партийных лидеров в результате победила линия, направленная на свертывание НЭПа. Эту линию непосредственно отстаивал И. В. Сталин, который благодаря умелой аппаратной игре сумел значительно укрепить свои позиции в высших эшелонах партийной элиты и потеснить других не менее известных последователей В. И. Ленина, боровшихся за власть.

В процессе развернувшихся в партии дискуссий по вопросу об источниках накопления для решения вставшей по окончании восстановительного периода и проведения модернизации была отвергнута позиция Н. И. Бухарина, который выступал за необходимость продолжения НЭПа с целью сохранения союза с крестьянством. И. В. Сталин противопоставил этой позиции нашедшую поддержку в массах и в партии установку на быстрое построение социализма в одной стране, которое должно было сопровождаться вытеснением частного капитала из всех отраслей народного хозяйства и переходом к уравнительному распределению.

В связи с этим предполагалось концентрировать все материальные и финансовые ресурсы в руках государства и провести с его помощью ускоренную индустриализацию. Важной задачей стало перестроение сельского хозяйства в сторону создания высокотоварных коллективных хозяйств (коллективизация).

Осенью 1927 г. для ликвидации возникшего хлебозаготовительного кризиса впервые после длительного перерыва были использованы чрезвычайные меры по отношению к крестьянству: в деревню для изъятия хлеба у крестьян были отправлены 30 тыс. членов партии, местным партийным работникам разрешалось применять к крестьянам, не сдающим хлеб, меры уголовного воздействия.

В годы НЭПа практически ничего не изменилось во взаимоотношениях партии и государства: Советы по-прежнему являлись исполнителями партийных решений. В условиях поэтапного господства правящей партии в стране отсутствовала политическая оппозиция, что ставило партийное и советское руководство вне кри-

тики и лишало власть возможности выработки и принятия эффективных политических решений, основанных на учете различных, в том числе альтернативных точек зрения и интересов.

Принятая VIII Чрезвычайным Верховным съездом Советов 5 декабря 1936 г. Конституция СССР объявила о завершении построения основ социализма, формирования единоукладной плановой экономики и утверждения социалистической собственности как основы советского строя, разгроме кулачества и победе колхозного строя. Были отменены существовавшие в первых советских конституциях ограничения в избирательных правах, вводилось всеобщее, прямое и равное избирательное право, что, однако, не меняло существа дела в условиях сохранения однопартийной системы, которая не предполагала проведение альтернативных выборов.

Кроме того, Конституция СССР 1936 г. внесла существенные изменения в систему высших органов власти. Так, прекратила существование прежняя система съезда Советов. Высшим органом государственной власти стал Верховный Совет СССР, первые выборы в который были проведены в декабре 1937 г. В круг его полномочий входили: принятие и внесение изменений в Конституцию СССР, утверждение государственного бюджета и государственных планов экономического и социального развития, принятие в состав СССР новых союзных республик, образование новых автономных республик и автономных областей.

По аналогии с прежним Союзным ЦИК Верховный Совет СССР состоял из двух палат – Совета Союза и Совета Национальностей, в равной мере определенных правом законодательной инициативы. Основной формой работы Верховного Совета СССР являлись сессии, созываемые согласно Конституции два раза в год. Верховный Совет СССР на совместном заседании обеих палат избирал Президиум Верховного Совета СССР в ставе 37 человек (председателя, 11 заместителей в соответствии с числом союзных республик, секретаря и 24 членов Президиума). В новой Конституции предусматривались процедуры, обеспечивающие согласованное взаимодействие палат Верховного Совета СССР. При возникновении разногласий между палатами создавалась согласительная комиссия на паритетной основе. В случае если палаты и после этого не приходили к единому мнению, Президиум Верховного Совета СССР мог распустить Верховный Совет и назначить новые выборы, (но таких precedентов ни разу не было). Высшим исполнительным и распорядительным органом государственной власти и управления оставался Совет Народных Комиссаров СССР, осуществлявший

управление отраслями народного хозяйства через наркоматы, комитеты и комиссии.

В соответствии с Конституцией СССР 1936 г. была изменена и система местных Советов. Прежние Советы рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов были преобразованы в Советы депутатов трудящихся. Были упразднены съезды Советов. Распорядительными органами на местах, как и ранее, являлись исполкомы Советов.

Главным отличием Конституции 1936 г. было законодательное закрепление в ней положения о руководящей роли в политической системе советского общества Коммунистической партии (ст. 126 Конституции), обладающей теперь государственной властью не только де-факто, но и де-юре.

В 30-е гг. XX в. завершается процесс сращивания партийного и государственного аппарата. Прежде всего, это выражалось не только в окончательно утвердившемся в это время номенклатурном принципе подбора и расстановки кадров на руководящие посты в государстве, который обеспечивал личную зависимость назначаемых от тех, кто находился наверху управленческой пирамиды. Например, вопросы планирования и организации производства решались не в наркоматах или Госплане, а в определенных отделах ЦК и Политбюро партии. Кроме этого, получила дальнейшее распространение практика совмещения партийных и государственных должностей.

Тяжелым испытанием для партии стали организованные сталинским руководством в 1936–1939 гг. политические процессы над лидерами внутрипартийной организации, закончившиеся физическим уничтожением крупных партийных и государственных деятелей, многие из которых были ближайшими соратниками В. Ленина. С началом репрессий исчезают дискуссии в партии, затухает политическая жизнь и устанавливается под видом партийного «единства» единомыслие партийных рядов.

Государственное управление в 30-х гг. функционировало на основе пятилетних планов, имевших силу закона. Что касается системы государственного управления, то она строилась на сочетании функционального (Госплан, Рабкрин, Комиссия ГОЭЛРО, ГПУ и др.) и отраслевого (отраслевые наркоматы) принципов руководства с преобладанием одного из них.

Вместе с тем переход к производственно-отраслевому и территориальному принципам управления сопровождался дроблением, разукрупнением практически всех наркоматов. С целью установления контроля над вновь создаваемыми наркоматами и координации

их деятельности власть была вынуждена создавать новые бюрократические надстройки. В ноябре 1937 г. для оперативного руководства народным хозяйством при СНК СССР на правах постоянной комиссии был образован Экономический совет (ЭКОСО). СТО прекратил свою деятельность. Основной функцией ЭКОСО СССР, разделившегося вскоре на многочисленные отделы и подотделы, являлась проверка выполнений решений правительства по хозяйственным вопросам.

В конце 30-х гг. с целью снижения отрицательного эффекта растущей бюрократизации и в связи с усилившейся внешней опасностью и угрозой военного нападения на СССР, получает развитие практика создания чрезвычайных органов, не предусмотренных Конституцией и наделяемых особыми полномочиями.

### **§ 3. Государственное управление в годы Великой Отечественной войны**

Великая Отечественная война стала тяжелейшим испытанием для всего советского народа, но не внесла принципиальных изменений в систему государственного управления и принципы организации советского государства.

Вся система власти и управления еще в преддверии войны перестраивалась на военный лад. Ее основной особенностью являлось дальнейшее усиление общесоюзного централизованного начала в системе государственного управления. К осени 1940 г. в правительстве СССР насчитывалось 25 общесоюзных наркоматов и 16 союзно-республиканских. Для координации их деятельности при СНК СССР были созданы шесть новых хозяйственных советов по отраслям (оборонной промышленности, metallurgии и химии, машиностроению, топливу и электрохозяйству, товарам широкого потребления, сельскому хозяйству и заготовкам), руководители которых крупные государственные деятели Н. А. Вознесенский, А. Н. Косыгин, В. А. Малышев и др. вошли в ЭКОСО СССР.

В целях усиления контроля над расходованием материальных и финансовых средств и проверки исполнения постановления правительства в начале сентября 1940 г. был образован Наркомат госконтроля СССР, к которому перешли функции упраздненной Комиссии советского контроля и Главного военного контроля. С началом Великой Отечественной войны в связи с введением военного положения на всей европейской части страны (Указ Президиума Верховного Совета СССР от 22 июня 1941 г.) особая роль в системе государственного управления отводится военным властям.

Особое место в структуре органов власти и управления с началом войны занимали специальные чрезвычайные органы. Их создание было вызвано объективными условиями и оказалось эффективным, обеспечив успешную мобилизацию ресурсов в масштабах огромной страны для победы над противником.

30 июня 1941 г. совместным решением Президиума Верховного Совета СССР, ЦК ВКП(б) и СНК СССР Сталин, который был во главе Государственного Комитета Обороны (ГКО), сосредоточил в своих руках всю гражданскую и военную власть страны. ГКО осуществлял через наркоматы руководство работой государственных учреждений и ведомств, руководил через Ставку Верховного Главнокомандования военными операциями. Все его постановления имели силу закона и должны были неукоснительно выполняться всеми партийными, советскими, хозяйственными и общественными организациями.

С целью руководства военными действиями и оперативного управления на базе управлений и войск приграничных областей фронтами на следующий день после начала войны была образована Ставка Главного Командования, позднее преобразованная в Ставку Верховного Главнокомандования (СВГК), которую также как и ГКО, возглавил Сталин. В ее состав вошли: И. В. Сталин (председатель СНК), В. М. Молотов (нарком иностранных дел), С. К. Тимошенко (нарком обороны), С. М. Буденный (первый заместитель наркома обороны), К. Е. Ворошилов (заместитель председателя СНК), Г. К. Жуков (начальник Генерального штаба), Н. Г. Кузнецов (нарком ВМФ и главнокомандующий ВМФ), Б. М. Шапошников (заместитель наркома обороны).

Также в экстремальных условиях войны были созданы и другие органы власти и управления, выполнявшие чрезвычайные функции, такие как Совет по эвакуации, Комитет по эвакуации продовольственных запасов, промышленных товаров и предприятий промышленности, Комитет по продовольственному и вещевому снабжению Красной Армии, Переселенческий комитет, Транспортный комитет и др.

Эффективность работы советского государственного управления в годы Великой Отечественной войны во многом объяснялась максимальной централизацией системы власти и управления, позволившей достичь чрезвычайных целей чрезвычайными средствами. Не менее важной особенностью государственного управления в годы Великой Отечественной войны, оказавшей определяющее влияние на весь последующий послевоенный период развития советского общества, следует считать усилившуюся в экстремаль-

ных условиях военного времени персонификацию высшей власти на вершине государственной иерархии.

#### **§ 4. Особенности государственного управления в послевоенный период**

Послевоенные годы отмечены рядом изменений в структуре органов государственной власти и управления. Изменения касались в основном положения и структуры органов исполнительной власти. В марте 1946 г. на основании внесенных в Конституцию СССР изменений и дополнений Совет Народных Комиссаров СНК был преобразован в Совет Министров СССР, совнаркомы союзных и автономных республик – в советы министров союзных и автономных республик. После окончания войны было отменено чрезвычайное положение и упразднены чрезвычайные органы управления: Государственный Комитет Обороны, Ставка Верховного Главнокомандования и др.

5 октября 1952 г. после 13-летнего перерыва был созван XIX съезд ВКП(б). Съезд принял решение о переименовании партии в Коммунистическую партию Советского Союза (КПСС), узаконив тем самым завершение большевистского периода в истории советского государства. По инициативе И. В. Сталина Политбюро было преобразовано в Президиум ЦК.

Смерть И. В. Сталина 5 марта 1953 г. ускорила кризис авторитаризма и режима личной власти. Карательно-властная система управления уже не могла отвечать новым условиям развития общества. Проводимые срезу после смерти И. В. Сталина первые реформы были связаны прежде всего с процессом десталинизации, преодолением последствий культа личности, изменением приоритетов во внутренней и внешней политике государства. Обстоятельства сложились так, что во главе этого процесса оказался Н. С. Хрущев, с именем которого связывают начало демократического обновления советского общества. Не менее значительной была роль Хрущева в разоблачении культа личности Сталина.

Уже с первых дней нахождения у власти нового руководства был предпринят ряд шагов, направленных против злоупотреблений последних лет сталинского правления. Был прекращен выпуск собрания сочинений И. В. Сталина. Началась первая война реабилитации, в ходе которой были оправданы многие коммунисты и беспартийные, подвергшиеся репрессиям.

В начале апреля 1953 г. было официально прекращено «дело врачей». По инициативе Л. П. Берии была осуществлена реоргани-

зация МВД (большинство принадлежащих ему строительных главков было предано отраслевым министерствам, в ГУЛаг – в Министерство юстиции СССР).

В октябре 1953 г. Н. С. Хрущев был избран Первым секретарем ЦК КПСС. Летом 1953 г. был упразднен орган – Особое совещание и внесудебные органы «тройки». В марте 1954 г. Министерство государственной безопасности было преобразовано в Комитет государственной безопасности. Деятельность КГБ была взята под контроль высших партийных, государственных и правительственные органов, повышенное внимание уделялось обновлению его кадрового состава. Одновременно с этим в соответствии с утвержденным Президиумом Верховного Совета СССР в мае 1955 г. новым Положением о прокурорском надзоре в СССР повышалась роль прокурорского надзора, а также были приняты меры по укреплению судебных органов, партийным органам запрещалось вмешательство в рассмотрение конкретных судебно-следственных дел.

Происходили серьезные изменения и в сельском хозяйстве. Так, уже в сентябре 1953 г. Н. С. Хрущев поставил вопрос о необходимости коренных изменений в сельском хозяйстве. Основным пунктом этой программы была переориентация на учет интересов крестьянства. Значительна была ослаблена опека местными и центральными органами власти колхозов и совхозов. Дальнейшей демократизацией управления колхозами содействовал принятый тогда же новый примерный Устав сельскохозяйственной артели.

14 февраля 1956 г. состоялся XX съезд КПСС, на котором был разоблачен культ личности И. В. Сталина. Съезд не только подвел первые итоги послесталинских изменений, но отразил результаты проходившей в предсъездовский период дискуссии о выборе дальнейших путей развития страны.

Со второй половины 50-х гг. начался новый этап укрупнения колхозов. В 1963 г. осталось 39 тыс. колхозов против 91 тыс. в 1953 г. Были уничтожены десятки тысяч моторно-тракторных станций (МТС), а их техника и оборудование насилием проданы колхозам и совхозам, что не только ухудшало их финансовое положение, но и вело к резкому уровню падения квалификации сельских механизаторов.

Позиции Н. С. Хрущева были окончательно подорваны в связи с предпринятыми им в начале 60-х гг. шагами по преобразованию самой партии, вызвавшими наибольшее недовольство среди партаппарата. Ошибки в области сельского хозяйства, сопровождавшей реформы перетряской номенклатурных кадров, значительным ослаблением влияния партии в различных отраслях народного

хозяйства, равно как и очевидными просчетами во внешней политике (カリブский кризис 1962 г.) решило участь Хрущева. В октябре 1964 г. от был отстранен от управления партией и страной. Первым секретарем ЦК КПСС (с 1966 г. Генеральным секретарем) был избран Л. И. Брежнев, пост Председателя Совета Министров СССР занял А. Косыгин.

Через месяц после смешения Н. С. Хрущева на состоявшемся в ноябре 1964 г. Пленуме ЦК КПСС было принято решение о ликвидации деления партийных организаций на «сельские» и «промышленные» и перестройке их работы на основе прежнего территориально-производственного принципа. Тем самым в полном объеме восстанавливалась вертикаль партийного руководства – ЦК, обком, райком. Позднее, на XXVI съезде КПСС с 1966 г. был отменен введенный принцип Хрущевым ротации партийной номенклатуры.

В сентябре 1965 г. решением Пленума ЦК были упразднены совнархозы и восстановлены отраслевые министерства. Также был преобразован созданный в конце 1962 г. Комитет партийно-государственного контроля ЦК КПСС и Совета Министров СССР. Он был превращен в Комитет народного контроля, фактически лишенный властных полномочий.

В марте 1965 г. было объявлено о начале реформирования сельского хозяйства. В целях облегчения условий хозяйствования устанавливается план на шесть лет государственных закупок зерна, кроме этого были значительно повышены закупочные цены на сельскохозяйственную продукцию. Одновременно с этим снимались ограничения для развития личных подсобных хозяйств колхозников, рабочих и служащих.

В сентябре 1965 г. очередной Пленум ЦК КПСС объявил о начале реформы в промышленности, которую по праву считают наиболее радикальной из всех реформ, проводимых в советский период. Основные ее положения были сформулированы в докладе Председателя Совета Министров СССР А. Н. Косыгина «Об улучшении управления промышленностью, совершенствовании планирования и экономического стимулирования промышленных предприятий». С целью экономического стимулирования производителей разрешалось оставлять в распоряжении предприятий часть полученных доходов, из которых на каждом предприятии создавались три фонда: фонд материального поощрения; фонд социально-культурного и бытового развития и фонд развития производства. Предусматривалось также сочетание единого государственного планирования с правом предприятий корректировать устанавливаемые сверху планы. Экономическая реформа 1956 г. дала заметный экономиче-

ский результат. Только за годы восьмой пятилетки (1966–1970 гг.) объем промышленного производства вырос в полтора раза. Было построено около 1 900 крупных предприятий, а темпы роста товаров народного потребления впервые сравнялись с темпами роста средств производства. К середине 70-х гг. экономические реформы были окончательно свернуты.

## **§ 5. Изменения в государственном управлении в 70-80-е гг. XX в.**

В 1977 г. была принята новая, четвертая Конституция СССР, в которой были закреплены новые формы непосредственной демократии: всенародные обсуждения и референдумы. Вводился ряд новых гражданских прав, в том числе право на обжалование действия гражданских лиц, на судебную защиту от посягательств на честь и достоинство личности. Впервые закреплялись права на охрану здоровья, жилища, бесплатное образование, пенсионное обеспечение, свободу творчества. В то же время в новой Конституции, больше чем во всех предыдущих, подчеркивалась особенная роль КПСС (ст. 6). Государственное устройство СССР по новой Конституции осталось без каких-либо изменений. В 1978 г. был принят новый Закон о выборах в Верховный Совет СССР на основе новой Конституции.

С 1977 г. Генеральный секретарь ЦК КПСС Л. И. Брежнев стал одновременно Председателем Президиума Верховного Совета СССР. Пост председателя КГБ с 1967 г. по 1982 г. занимал Ю. В. Андропов.

К середине 80-х гг. советская система управления оказалась в состоянии системного кризиса. Одной из основных причин кризиса было окончательное превращение партийно-государственной номенклатуры в замкнутый привилегированный слой общества, принадлежность к которому стала чуть ли не наследственной. В условиях однопартийной системы выборы в органы власти носили чисто формальный характер, являлись безальтернативными.

После смерти Ю. В. Андропова главой КПСС, а затем и государством стал К. У. Черненко. После смерти К. У. Черненко на состоявшемся 11 марта Пленуме ЦК КПСС новым Генеральным секретарем ЦК был избран М. С. Горбачев. Новое партийное руководство взяло курс на проведение новых реформ, целью которых должна была стать демократизация социализма, обеспечение гармоничного соединения социалистических и демократи-

ческих ценностей и достижении на этой основе нового состояния советской политической системы. При этом были определены направления планируемых преобразований.

Основным тормозом обновления в стране были объявлены консервативные кадры, которые противились переменам. В связи с этим новое руководство начало политику перестройки со смены именно кадров. На протяжении 1985–1986 г. произошло обновление всех руководящих партийных структур центрального и местного уровней. Из Политбюро ЦК КПСС были удалены наиболее консервативно настроенные, связанные с брежневскими временами: Н. А. Тихонов, В. В. Гришин, Д. А. Кунаев, А. А. Громыко и др.

В 1987 г. под непосредственным руководством страны с участием ведущих экономистов того времени была подготовлена программа экономической реформы и была начата ее реализация на практике.

30 июня был принят Закон «О государственном предприятии», который был призван обеспечить переход промышленных предприятий на принципы хозрасчета и самофинансирования.

В июне 1990 г. Верховным Советом СССР было принято постановление «О концепции перехода к регулируемой рыночной экономике», однако реализация изменений, которые планировалось провести: перевод промышленных предприятий на аренду, демонополизацию, децентрализацию и разгосударствление собственности, создание акционерных обществ, откладывалось до 1991 г., а сам перевод предприятий был растянут до 1995 г. В итоге это не способствовало решению задачи «ускорения», но и вело к углублению экономического кризиса в государстве.

Начало проведения политической реформы положила XIX Всесоюзная конференция КПСС (1988 г.). На конференции была принята программа демократизации общественно-политической жизни страны. М. С. Горбачев предложил восстановить двухуровневую систему представительных органов: был создан новый высший орган власти – Съезд народных депутатов СССР, а Верховный Совет, избираемый путем тайного голосования из депутатов Съезда, становился своего рода постоянно действующим «парламентом». 26 марта 1989 г. были проведены выборы народных депутатов СССР, впервые проходившие в обстановке открытой конкурентной борьбы кандидатов.

В марте 1990 г. на III Съезде народных депутатов СССР было принято решение о введении нового для России поста Президента СССР. 14 марта был принят Закон «Об учреждении

поста Президента СССР и внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной закон) СССР». Президентом СССР был избран М. С. Горбачев. Введение института президентства, по замыслу авторов реформы, было призвано стабилизировать сложившуюся ситуацию в стране и создать основу для формирования в СССР правового государства. Вместе с тем, как показали дальнейшие события, введение института президентства не только не стабилизировало обстановку в стране, но и еще больше ее усложнило, так как сохранялось все權力 (все власть) Советов.

**Ключевые понятия:** Административно-командная система управления, Конституция СССР 1936 г., органы власти и управления, органы управлении в годы Великой Отечественной войны, чрезвычайные органы управления, «перестройка», институт президентства.

### **Контрольные вопросы:**

1. В чем состояли цели и задачи новой экономической политики?
2. Как происходило формирование советского государственного аппарата и в чем состояла суть номенклатурного принципа в подборе и расстановке руководящих кадров?
3. Какие изменения государственного управления произошли в соответствии с Конституцией СССР 1936 г.?
4. Какие чрезвычайные органы управления были созданы в годы Великой Отечественной войны?
5. В чем заключались основные причины кризиса сталинского политического режима в 50-е гг. и начала десталинизации общества?

### **Рекомендуемая литература по теме:**

Мулукав Р. С. История государственного управления в России: учебник для образовательных учреждений высшего образования МВД России / Р. С. Мулукав. М.: Академия управления МВД России, 2010. 224 с.

Мухаев Р. Т. История государственного управления в России: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Государственное и муниципальное управление» (080504) / Р. Т. Мухаев. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2017. 607 с.

Балашов А. И. История и методология науки государственного и муниципального управления: учебник / А. И. Балашов, Е. В. Ушаков. Москва: ИНФРА-М, 2019. 323 с.

Омельченко Н. А. История государственного управления в России: учебник. М.: Проспект, 200. 464 с.

История государственного управления в России: учебник для студентов вузов, обучающихся по экономическим специальностям, по специальности «Государственное и муниципальное управление» / под ред. А. Н. Марковой, Ю.К. Федулова. 3-е изд., перераб. и доп. М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2017. 319 с.

## **Глава 10. Система органов внутренних дел в дореволюционной России**

### **§ 1. Органы охраны общественного порядка**

В Древнерусском государстве (XI–XII вв.) поведение людей в большей степени регулировалось традиционной моралью, обычаями, в том числе и правовыми. Государственный аппарат еще не был достаточно развит, а функции армии, полиции и налоговой службы выполнялись княжеской дружиной, представителями князя на местах – посадниками и волостями. Заключительном своде Древнерусского государства Русской Правде упоминаются мечники и вирники, исполнявшие судебные решения.

С наступлением периода феодальной раздробленности Руси (XII–XIV вв.) организация охраны общественного порядка, борьбы с преступностью не претерпели каких-либо существенных изменений. Вместе с тем в Новгородской и Псковской республиках эти функции в основном исполняли выборные старосты.

В период образования и развития Русского централизованного государства (начало XIV в. – первая половина XVI в.) его роль возрастает в жизни общества. Охрана общественного порядка, борьба с преступностью занимают постепенно все более заметное место в функционировании государства.

В 1539 г. создается Разбойный приказ, на который в основном была возложена борьба с преступностью в масштабах всей страны. У Константиновской башни Кремля располагался «застенок», где проводили допросы и пытки. Кроме того, во второй половине XVII в. Разбойный приказ имел тюрьму, в которой содержались до 1 000 человек, с отделениями: стрелецким, холопым, разбойным, женским, бражным.

В 1539 г. вводится система местного самоуправления, в уездах учреждается должность губного старосты, избираемого из дворян. В помощь ему избирались целовальники и дьяки, которые вместе составляли губную избу. В городах были образованы земские избы, которые возглавляли старосты, выполнившие также и полицейские функции.

С начала XVI в. в Москве полицейские функции осуществлял Земский приказ (земский дьяк впервые упоминается с 1500 г.). Земский приказ занимался не только преследованием разбойников и иных «лихих людей», но также ведал сбором податей с посадского населения Москвы, а также наблюдал за благоустройством и порядком в столице.

Принятым в 1649 г. Соборным Уложением политические преступления были выделены в особую группу (гл. 2 Уложения). Все подданные Московского государства (в т. ч. и крепостные крестьяне) были обязаны доносить правительству о политических преступлениях. По закону недоносительство (кто «про такое дело ведал, и не известил») каралось смертной казнью.

В этот период времени появились специальные органы политического сыска: Приказ тайных дел, или Тайный приказ (1650–1676 гг.). Политические дела брались в Тайный приказ из других приказов, из Боярской думы, а также по особому распоряжению царя. Таким образом, Тайный приказ выступал еще и как своеобразный орган надзора, пользовавшийся правом пересмотра и нового решения дел.

## § 2. Создание и развитие регулярной полиции

Поставив целью создания так называемого «регулярного государства», граждане которого должны были жить в соответствии с «разумными законами», инструкциями и регламентами, охватывающими все стороны общественной жизни и личной жизни, Петр I не мог не реорганизовать и правоохранительные органы.

25 мая 1718 г. в Санкт-Петербурге вводится должность генерал-полицмейстера, подчиняющегося Правительствующему Сенату. Впоследствии полицейские учреждения возникают и в других крупных городах. Подчиняться они должны были генерал-полицмейстеру.

В рамках петровской административной реформы были созданы новые органы управления – городские магистраты. Содержавшееся в Регламенте Главного Магistrата 1721 г. положение «полиция есть душа гражданства» означало, что именно полиция призвана обеспечить порядок и процветание городов. Этим регламентом полиция наделялась многими административно-хозяйственными и даже культурно-воспитательными функциями.

Победоносно закончив Северную войну в 1721 г., Петр I не сократил численность армии, а, разместив ее на территории Российской империи, возложил обязанности по охране общественного порядка и борьбе с преступностью. Это замедлило процесс развития полиции.

Дальнейшее формирование полицейской системы и управления происходит в конце XVIII в. при правлении Екатерины II, которое вошло в историю нашей страны как период «просвещенного абсолютизма». Это не означало, что государство перестало быть полицейским. Так, уже в первые годы правления Екатерины II были

приняты меры, направленные на совершенствование деятельности полиции. В частности, были увеличены штаты Главной и Московской полицмейстерской канцелярии, Правительствующий Сенат был разделен на шесть департаментов. К компетенции третьего департамента относился контроль над деятельностью всей полицией Империи. В качестве основных направлений совершенствования государственного управления Екатерина II выделяла создание новых учреждений и развитие законодательства.

Поставив перед государством задачи по просвещению и воспитанию подданных, Екатерина II во многом возложила их реализацию на полицию. Именно эта идея была отражена в знаменитом Наказе, написанной Екатериной II для членов Уложенной комиссии в 1767 г. В 1768 г. Екатерина II дополнила Наказ новой главой – «О благочинии, называемом иначе полицией», где были изложены ее взгляды на роль и задачи полиции в обществе и государстве, которые в дальнейшем были реализованы на практике, кроме этого Екатерина II подготовила отдельные наказы для государственных учреждений, в которых определялись принципы и организации, цели и задачи деятельности. В числе их был и Наказ Главной полиции. Для его подготовки императрица использовала работы немецких ученых-полицейских. Екатерина II рассматривала полицию как многофункциональный орган, занимавшийся не только охраной общественного порядка и борьбой с преступностью. Она полагала, что к ведению полиции относится все то, «что служит к сохранению благочиния в обществе».

Дальнейшая реорганизация полиции проводилась в рамках кардинальной реформы, осуществленной в 1775 г. и воздавшей систему административно-территориального устройстве страны, сохранившуюся на долгие годы. Одной из причин, ускорившей проведение этой реформы, стало знаменитое восстание под руководством Емельяна Пугачева, начавшееся в 1773 г., охватившее огромную территорию и подавленное в начале 1775 г.

В 1775 г. согласно «Учреждению для управления Всероссийских губерний» создается сельская полиция. В каждом уезде губернии создавался новый административно-полицейский орган, получивший название «нижний земский суд» и состоявший из нескольких дворян, выразивших желание служить в полиции и рекомендованных в состав нижнего земского суда собранием уездного дворянства. Непосредственной опорой нижнего земского суда в деревнях и селах были сотские и десятские, избиравшиеся из крестьян.

Учреждение для управления губерний вносило изменения и в организацию городской полиции. С упразднением Главной

полицмейстерской канцелярии ликвидировались и должности подчиненных ей полицмейстеров.

В порядке уточнения круга обязанностей городской и сельской полиции в 1780 г. губернатором было предписано не «отягощать» капитан-исправников и городничих поручениями явно не полицейского характера, дав им возможность лучше выполнять свои основные обязанности.

Екатерина II в значительной степени усовершенствовала и городскую полицию. Согласно Уставу благочиния, или полицейскому в 1782 г., создается новый орган городского административно-полицейского управления – управа благочиния. В столице и Москве они возглавлялись обер-полицмейстерами, в губернских городах – полицмейстерами, в других – городничими. С введением Устава благочиния город стал делиться на самостоятельные административно-полицейские части. В каждую часть входило от 200 до 700 дворов. Части, в свою очередь, делились на кварталы по 50–100 дворов. Характерно, что для учреждения в 1775 г. уездной сельской полиции и реорганизации в 1782 г. городской полиции отсутствовал специализированный орган управления общей полицией на уровне губерний. Управы благочиния просуществовали до 1862 г., когда было ликвидировано разделение полиции на городскую и сельскую и были созданы единые уездные полицейские управления, возглавляемые полицейскими исправниками, которые назначались губернатором. Отдельная городская полиция оставалась в столице, Москве, губернских и отдельных крупных городах.

Противоречивая внутренняя политика Павла I отразилась и на полиции. Указом от 28 декабря 1797 г. Санкт-Петербургская полиция вслед за Московской передается в непосредственное подчинение военного губернатора<sup>1</sup>. Указом от 20 мая 1800 г. устанавливалось, что вся городская полиция состоит в ведении военных губернаторов и комендантov либо батальонных командиров, при отсутствии последних полицией руководили городниче.

<sup>1</sup> ПСЗ РИ. Собр. 1. 1797. № 18296. Такой порядок закреплялся в уставах столичных городов Санкт-Петербурга и Москвы (соответственно от 1 сентября 1798 г. и от 17 января 1799 г. – ПСЗ РИ. Собр. 1. 1798. № 18663 и 1799 № 18822).

### **§ 3. Создание Министерства внутренних дел Российской империи и дальнейшая централизация управления органами внутренних дел**

Важным событием в истории государственного управления в России было образование в 1802 г. министерств, которые стали строго централизованным бюрократическими органами. Полномочия министра определялись тем, что он назначался императором и отвечал только перед ним. В Манифесте об учреждении министерств подчеркивалась личная ответственность министра за состояние дел во вверенном ему ведомстве. Министерство внутренних дел являлось самым большим и многофункциональным министерством. Министр внутренних дел, согласно Манифесту, должен был «пешись о повсеместном благосостоянии народа, спокойствии, тишине и благоустройстве всей империи». В Министерстве первоначально было образовано четыре основных структурных подразделения – экспедиции. Управление полицией находилось в компетенции второй экспедиции «спокойствия и благочиния». На первое отделение возлагались сбор сведений о происшествиях, предотвращение «ложных слухов», а главное – наблюдение за повиновением крестьян законной власти, что входило в задачи сельской полиции. Второе отделение руководило городской полицией и пожарными командами.

В 1806 г. экспедиция спокойствия и благочиния была реорганизована и переименована в экспедицию государственного благоустройства, состоявшую из двух отделений и пяти столов.

В 1810 г. был издан манифест «О разделении государственных дел на особые управления с означением предметов, каждому управлению принадлежащих», предусматривавший образование специального Министерства полиции. В 1811 г. оно было создано за счет передачи из Министерства внутренних дел функций по управлению полицией, а также некоторых других функций. Самым крупным подразделением нового министерства стал департамент полиции исполнительной.

В период Отечественной войны 1812 г. Министерство полиции занималось обеспечением порядка в тылу действующей армии, взаимодействовало с военным командованием, а также занималось конвоированием, размещением и содержанием военнопленных. Кроме охранения внутренней безопасности, Министерство полиции наделялось правом надзирать за «окончательным исполнением законов по всем вообще министерствам». В 1819 г. Министерство полиции ликвидируется, и руководство всеми полицейскими учреждениями вновь переходит в Министерство внутренних дел.

Деятельность Министерства внутренних дел охватывала многие важные области внутренней жизни государства, внутренние дела в широком смысле слова. Министерство внутренних дел было призвано обеспечивать незыблемость всего внутреннего устройства Российской империи, устойчивость и сохранность самодержавного строя. Таким образом, данное ведомство было главным Министерством в государстве. По важнейшим вопросам Министр внутренних дел получал руководящие указания от императора.

Центральный аппарат Министерства внутренних дел активно участвовал в подготовке и проведении крестьянской реформы – отмене крепостного права в России. В составе центрального статистического комитета был образован земский отдел, в котором готовились материалы по крестьянской реформе.

#### **§ 4. Министерство внутренних дел Российской империи во второй половине XIX – нач. XX вв.**

Очередной этап развития системы органов внутренних дел был обусловлен социально-политическим кризисом в империи в конце 70-х гг. XIX в. Не решаясь провести резкие политические реформы, самодержавие стремилось укрепить государственный аппарат, прежде всего полицию. В феврале 1880 г. был создан орган чрезвычайного управления – Верховная распорядительная комиссия по охранению государственного порядка и общественного спокойствия. Все распоряжения Главного начальника этой комиссии были обязательны для всех ведомств, включая Министерство внутренних дел, а также III Отделение собственной его императорского величества канцелярии и Военное министерство. Одной из задач Верховной распорядительной комиссии по охране государственного порядка и общественного спокойствия было рассмотрение вопросов о совершенствовании системы государственного управления, в особенности управления общей и политической полиции. По мнению Главного начальника Верховной распорядительной комиссии М. Т. Лорис-Меликова, концентрация в Министерстве внутренних дел заведования «всей полицией в государстве как общей, так и политической, земскими и городскими делами и печатью, предоставит ему возможностью при дружной и благожелательной поддержке со стороны представителей других ведомств, создать твердую власть». 6 августа 1880 г. было объявлено о роспуске Верховной комиссии с одновременным «расширением круга ведения Министерства внутренних дел».

Созданное еще в 1826 г. III Отделение собственной его императорского величества канцелярии вошло в состав Департамента полиции. Министру внутренних дел был переподчинен Отдельный корпус жандармов.

Таким образом, министр внутренних дел сосредоточил в своих руках руководство не только общей, но и политической полицией, а также многими отраслями внутреннего управления (от здравоохранения до организации почтово-телеграфной связи), стал своеобразным первым министром империи. Его значение среди высших должностных лиц государства еще возросло после издания 14 августа 1881 г. положения «О мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия», согласно которому Министр внутренних дел мог ставить вопрос в Комитете министров о введении в любой части империи состояния усиленной или чрезвычайной охраны, при которой значительно расширялись права местных административно-полицейских органов. Также положением создавался орган внесудебной, административной расправы – Особое совещание при Министре внутренних дел, состоявшее из представителей Министерства внутренних дел и двух представителей из Министерства юстиции.

В 1879 г. для управления учреждениями, исполняющими наказания в виде лишения свободы, в Министерстве внутренних дел было создано Главное тюремное управление.

В конце XIX – начале XX вв. структура Министерства внутренних дел включала в себя: Совет министра; Главное управление почт и телеграфов; Департамент полиции; хозяйственный департамент; департамент духовных дел иностранных исповеданий; медицинский департамент; департамент общих дел министерства; земский отдел; переселенческое управление по делам о воинской повинности; ветеринарное управление; Канцелярию министра; Канцелярию министра по делам дворянства; медицинский совет; статистический совет; центральный статистический комитет; центральный статистический комитет; ветеринарный комитет; инспекцию по дорожной части; управление Отдельным корпусом жандармов. Важнейшей частью Министерства внутренних дел при этом был Департамент полиции. Директор Департамента полиции был одновременно командиром Отдельного корпуса жандармов и товарищем (заместителем) министра. В ведении Департамента полиции находился весь полицейский аппарат.

Внутренняя структура Департамента полиции включала в себя пять делопроизводств. Первое – распорядительное – ведало кадровыми вопросами полиции империи; второе – законодательное зани-

малось организационно-штатными вопросами, а также осуществляло контроль за деятельностью местной полиции; третье – ведало «особой перепиской директора департамента» и контролировало выдачу заграничных паспортов, осуществляло надзор за политическими ссыльными и заключенными, розыск преступников; четвертое делопроизводство обеспечивало деятельность Особого совещания при министре внутренних дел; пятое – контролировало приведение в исполнение состоявшихся решений по делам о государственных преступлениях.

Количество делопроизводств Департамента полиции постоянно увеличивалось. Например, к 1894 г. после введения монополии государства на производство спиртных напитков, в департаменте было создано новое делопроизводство для контроля за ее осуществлением.

С целью руководства заграничной и внутренней агентурой и обобщения перлюстрации писем в 1898 г. был создан Особый отдел Департамента полиции.

В связи с выходом в июле 1908 г. Закона «Об организации сыскной части», предусматривавший создание в местных полицейских управлениях сыскных отделений для руководства ими в Департаменте полиции, было создано новое, восьмое делопроизводство.

Руководители департаментов Министерства внутренних дел, а также специально назначенные императором чиновники входили в Совет министра.

Кадровыми и финансовыми вопросами Министерства ведал департамент общих дел. Хозяйственный департамент занимался материальным обеспечением Министерства и подчиненных ему учреждений.

В ведении Главного управления по делам печати находились руководство центральными комитетами отдельными цензорами,здание списка запрещенных книг и возбуждение судебного преследования против лиц.

В 1906 г. по инициативе П. А. Столыпина стала готовиться реформа полиции. Столыпин понимал, что принятие в 1906 г. Свода Основных государственных законов в новой редакции, образование Государственной Думы и Государственного совета меняло условия деятельности полиции, что вызывало необходимость ее реформирования. Министр внутренних дел определил основные положения будущей полицейской реформы и в конце 1906 г. создал комиссию для ее разработки под руководством своего заместителя А. А. Макарова. Задачи проведения реформы предполагали реорганизацию системы управления полицией. Для этого предусматривалось вве-

дение на местах должности заместителя губернатора (градоначальника) по полицейской части, который руководил бы всей полицией в крупных городах. Кроме этого готовился к изданию Устав полицейский, в котором должны были быть четко определены права и обязанности полиции, порядок и условия службы сотрудников. Жалованье сотрудникам полиции должно было быть увеличено в среднем в три раза.

Комиссия А. А. Макарова безрезультатно проработала 10 лет – с 1906 г. по 1916 гг. Причина этого – ослабление «реформаторского импульса» правительства, особенно после гибели П. А. Столыпина, «торможение» проекта полицейской реформы в Государственной Думе, заинтересованность в ней представителей местной администрации, а также позиция определенных кругов общественности, считавших, что полицейской реформе должно предшествовать принятие законов, «гарантирующих права и свободы личности». Также непреодолимым оказался вопрос об увеличении в три раза расходов на полицию.

В годы Первой мировой войны важнейшей задачей Министерства внутренних дел, помимо охраны общественного порядка и борьбы с преступностью, становится участие в решении так называемого «продовольственного вопроса». В 1916 г. было создано Особое совещание по продовольствию. Уполномоченными представителями Особого совещания в крупных городах назначались полицеи-майстеры и частные приставы.

В конце октября 1916 г. благодаря усилиям Министерства внутренних дел, Совет министров принял постановление «Об усилении полиции в 50-губерниях России и об улучшении служебного и материального положения полицейских чиновников», но оно практически не было реализовано.

После Февральской революции 1917 г. буржуазное Временное правительство формировалось с согласия и при участии Петроградского Совета рабочих и солдатских депутатов. Одним из его требований было упразднение жандармерии, полиции, замена их милицией. Это требование нашло отражение в Декларации Временного правительства от 3 марта 1917 г., в которой предусматривалась замена полицией народной милицией с выборным начальством, подчиненным органам местного самоуправления. Массовые антиправительственные выступления в дни Февральской революции сопровождались разгромом полицейских учреждений, избиениями, арестами их служащих. Одновременно под контролем Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов стала формироваться народная милиция.

6 марта 1917 г. Временное правительство объявило о ликвидации Отдельного корпуса жандармов, а 10 марта – об упразднении Департамента полиции. Вместо Департамента полиции было создано Временное управление по делам общественной полиции и обеспечению личной и имущественной безопасности граждан.

Однако оно не руководило непосредственно возникающими на местах органами милиции, занимаясь главным образом подготовкой организационно-правовой базы для регламентации их деятельности.

Ликвидировав Департамент полиции, новая власть не собиралась далее реформировать Министерство внутренних дел, полагая, что этим займется правительство, которое будет образовано после созыва Учредительного собрания, тем не менее некоторые подразделения были созданы. Так, в июне 1917 г. в Министерстве внутренних дел был создан осведомительный отдел, в обязанности которого входил сбор и анализ сведений о радикальных политических партиях и группах, выходивших в своих действиях за рамки деятельности.

Впервые в истории государственных учреждений России в системе Министерства внутренних дел был создан национальный отдел, который должен был заниматься проблемами межнациональных отношений.

17 апреля 1917 г. Временное правительство издало постановление «Об учреждении милиции», в котором милиция объявлялась исполнительным органом государственной власти на местах. Начальник милиции назначался и увольнялся городской или уездной земской управой. Министру внутренних дел принадлежало общее руководство деятельностью милиции, издание инструкций и наказов для нее, а также производства ревизий.

15 июня 1917 г. Временное управление по делам общественной полиции было переименовано в Главное управление по делам милиции (Главмилиция) и штат его сотрудников был увеличен в два раза. Проведенная чиновниками Главмилиции ревизия состояния милиции на местах, в июле-августе 1917 г. показала, что милиция во многих городах была не укомплектована, а в некоторых уездах – вообще отсутствовала. Слабая дисциплина, незнание своих прав и обязанностей, неумение владеть оружием был характерны для большинства сотрудников милиции.

Попытки Временного правительства укрепить милицию успеха не имели прежде всего потому, что власть находилась в состоянии перманентного кризиса, теряя постепенно управление страной. Так,

за март-октябрь 1917 гг. сменилось четыре состава правительства, в том числе четыре Министра внутренних дел.

5 марта 1917 г. председатель Совета министров и министр внутренних дел Г. Е. Львов объявил, что губернаторы и вице-губернаторы отстраняются от своих должностей. Вместо них главами местной губернской власти, представителями Временного правительства в губернии и уезде становились председатели губернских и уездных земских управ. Общее руководство новыми органами местной власти, как раньше – губернаторами, должно было осуществляться в Министерстве внутренних дел, в котором кроме отдела по делам местного управления было создано особое совещание по местной реформе. Летом 1917 г. был введен институт комиссаров Временного правительства, являвшихся представителями центральной власти в губерниях и уездах. Комиссары находились в ведении Министерства внутренних дел и назначались им с согласия исполнительных комитетов местных общественных организаций. Но все чаще местные общественные организации – Советы, выражая недоверие комиссарам Временного правительства, отстраняли их от должности и назначали новых без ведома Министерства внутренних дел. В условиях двоевластия Советов и Временного правительства, постоянного падения авторитета последнего, Министерство внутренних дел теряло контроль за местными органами власти и управления, за деятельностью милиции.

Попытки министра внутренних дел мобилизовать милицию на борьбу с надвигающейся революцией успеха не имели. Милиция Временного правительства находилась под контролем Советов, а во многих местах, по замечанию управляющего делам Временного правительства В. Д. Набокова, отмечавшего, что милиция новой властью фактически не была образована, что и сыграло очень большую роль в общем процессе разложения России.

**Ключевые понятия:** Министерство внутренних дел, Департамент полиции, Министерство внутренних дел Временного правительства, Отдельный корпус жандармов, милиция Временного правительства, реформы полиции.

### **Контрольные вопросы:**

1. Как изменилась структура Министерства внутренних дел в конце XIX–XX вв.?
2. Какую важную задачу решало Министерство внутренних дел в годы Первой мировой войны?

3. Что составляло содержание деятельности милиции Временного правительства по охране порядка?
4. Кто был министром внутренних дел Временного правительства?
5. Почему попытки Временного правительства укрепить милицию успеха не имели?

### **Рекомендуемая литература по теме**

Мулукав Р. С. История государственного управления в России: учебник для образовательных учреждений высш. проф. образования МВД России / Р. С. Мулукав. М.: Академия управления МВД России, 2010. 224 с.

Мухаев Р. Т. История государственного управления в России: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Государственное и муниципальное управление» / Р. Т. Мухаев. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2017. 607 с.

Балашов А. И. История и методология науки государственного и муниципального управления: учебник / А. И. Балашов, Е. В. Ушаков. Москва: ИНФРА-М, 2019. 323 с.

Омельченко Н. А. История государственного управления в России: учебник. М.: Проспект, 200. 464 с.

История государственного управления в России: учебник для студентов вузов, обучающихся по экономическим специальностям, по специальности «Государственное и муниципальное управление» (080504) / под ред. А. Н. Марковой, Ю.К. Федулова. 3-е изд., перераб. и доп. М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2017. 319 с.

## **Глава 11. Органы внутренних дел Советского государства**

### **§ 1. Создание системы органов внутренних дел Советского государства (октябрь 1917–1922 гг.)**

25–26 октября (7–8 ноября) на II Всероссийском съезде Советов в числе тринадцати наркоматов в составе первого Советского правительства был образован Народный комиссариат внутренних дел, а также совет народных комиссаров. Первым наркомом внутренних дел стал А. И. Рыков. Однако этот пост он занимал всего 9 дней. В настоящее время известно лишь о трех подписанных им важных нормативных актах – постановлениях НКВД от 28 октября (10 ноября) 1917 г. «О жилищном моратории», от 30 октября (12 ноября) 1917 г. «О правах городских самоуправлений в деле регулирования жилищного вопроса», и от 28 октября (10 ноября) 1917 г. «О рабочей милиции».

Г. И. Петровский был назначен народным комиссаром внутренних дел 17 (30) ноября 1917 г. В состав первой коллегии НКВД вошли Ф. Э. Дзержинский, М. Я. Лацис, М. С. Урицкий и И. С. Уншлихт. Формирование аппарата наркомата встретилось с большими трудностями. Старые чиновники не хотели служить новой власти.

В целях борьбы с саботажем чиновников Коллегия НКВД РСФСР 31 декабря 1917 г. приняла решение: «1. Все чиновники, оставившие работу, считаются уволенными и лишенными пенсий. 2. Их фамилии опубликовать. 3. Предлагается всем органам по уборке улиц Петрограда обязать их принудительно работать по уборке улиц».

В первых числах декабря 1917 г. на заседании коллегии НКВД был рассмотрен вопрос об организации отделов наркомата. Первоочередной задачей стал подбор руководителей основных подразделений центрального аппарата. В конце 1917 г. – начале 1918 г. эта работа была в основном завершена. Во главе отдела местного управления стал М. Лацис. Отдел по делам иностранных подданных возглавил И. Уншлихт, а отдел по делам беженцев – А. Дижбит. Руководителем отдела по делам воинской повинности был назначен И. Флеровский, финансового – Г. Мешковский. Начальниками других отделов стали: М. Неврат, В. Селинский, В. Яковлев и Н. Жиделев. Канцелярией заведовал Д. Зорин.

Единственным образом, который можно было использовать при создании структуры НКВД была структура дореволюционного Министерства внутренних дел. Она и легла в основу построения

аппарата Наркомата. Формирование центрального аппарата НКВД продолжалось до лета 1918 г. В июне 1918 г. он насчитывал уже 11 отделов, в которых работало 400 сотрудников.

Наркомат внутренних дел сложился как многофункциональный орган, охватывающий своей деятельностью широкий круг предметов ведения, что видно из названия его подразделений: отделы местного управления и местного хозяйства, финансовый, иностранный, беженцев, ветеринарный, по управлению медицинской частью, бюро печати, контрольно-ревизионная комиссия. Такое разнообразие функций в их совокупности дает основание утверждать, что НКВД того периода занимался внутренними делами государства в широком смысле слова. Но уже вскоре обозначилась тенденция сужения его функций. В частности, вопросы руководства статистикой, медициной, ветеринарией, делами печати и некоторые другие были переданы в иные ведомства.

Сразу же после победы революции на НКВД было возложено руководство практическим строительством Советов – органов новой власти. Реализация этой задачи была возложена на отдел местного управления. Ставя такую задачу перед НКВД, правительство исходило из того, что до революции губернаторы и подчиненные им органы, а затем и губернские комиссары Временного правительства были подведомственны Министерству внутренних дел. Практика эта имела глубокие исторические корни. Поэтому она была воспринята и в новых условиях. И земские, и городские органы самоуправления в дореволюционной России по многим вопросам также «замыкались» на Министерстве внутренних дел, а эти органы продолжали функционировать не только после Февральской революции, но во многих регионах и после Октября, действуя параллельно с Советами.

В деятельности НКВД по строительству Советов на местах можно выделить две стороны. Во-первых, он был наделен правом на издание правовых актов, определяющих основы их построения и функционирования, во-вторых, занимался организацией практической работы по строительству Советов на местах.

Выполняя эту задачу, Народный комиссариат внутренних дел уже 24 декабря 1917 г. (6 января 1918 г.) издал и направил на места два правовых акта: обращение «Об организации местного самоуправления» и инструкцию «О правах и обязанностях Советов». Эти акты конкретизировали постановление II Всероссийского съезда Советов о переходе всей государственной власти в руки Советов. Они определили программу деятельности местных Советов по взятию власти («овладеть административным механизмом

и стать органом, регулирующим всю местную жизнь»), принципы их организационного построения и функциональные обязанности.

Правовой основой строительства рабочей милиции стало постановление НКВД «О рабочей милиции» от 28 октября (10 ноября) 1917 г. Согласно этому постановлению рабочая милиция создавалась Советами и «всесильно и исключительно находилась в их ведении». И хотя постановление от 10 ноября 1917 г. не касалось судьбы милиции Временного правительства, последняя прекратила свое существование. Главное управление по делам милиции было ликвидировано 2 декабря 1917 г.

Рабочая милиция некоторое время осуществляла функции органа охраны общественного порядка и военной силы. Однако очень скоро практика показала ее нежизнеспособность, так как она не могла действовать профессионально. Поэтому от этой оказавшейся утопичной формы пришлось отказаться. Уже в марте 1918 г. Совнарком, рассмотрев вопрос о милиции, предложил НКВД разработать положение о советской милиции как штатном государственном органе. 10 мая 1918 г. коллегия НКВД приняла решение: «Милиция существует как постоянный штат людей, исполняющих специальные функции». Первый Всероссийский съезд председателей губисполкомов и заведующих отделами управления, прошедший с 30 июля по 1 августа 1918 г. в Москве, также принял постановление об организации рабоче-крестьянской милиции – постоянного штатного государственного органа, построенного на профессиональных началах.

Правовое оформление этот орган получил в инструкции НКВД и НКЮ «Об организации Советской рабоче-крестьянской милиции» от 12 октября 1918 г. Инструкция закрепила организационную структуру милиции в масштабе РСФСР. Центральным органом являлось Главное управление милиции (Главмилиция), образованное в октябре 1918 г. и вошедшее в НКВД России. Основными звенями местного аппарата милиции являлись губернские и уездные управления. Губернские и другие крупные города могли иметь свои отдельные управления милиции, но с особого разрешения НКВД. Местные органы милиции находились в двойном подчинении – соответствующих исполнкомов Советов и вышестоящих органов милиции. Низовым звеном аппарата милиции являлся участок (с ноября 1918 г. – район) во главе с начальником, в ведении которого находились старшие милиционеры и милиционеры.

С 1918 по 1920 гг. происходило формирование новых аппаратов рабоче-крестьянской милиции: уголовного розыска, железнодорожной, речной, промышленной милиции. Таким образом, в корот-

кий срок сложились основные звенья единой системы милиции Российской Федерации. Можно считать, что процесс ее организационного становления к середине 1920 г. в основном завершился. Это получило закрепление в первом положении о рабоче-крестьянской милиции, принятом ВЦИК и СНК РСФСР 10 июня 1920 г.

Процесс сосредоточения в ведении НКВД функций охраны общественного порядка и безопасности, борьбы с преступностью, исправления и перевоспитания осужденных наиболее интенсивно протекал с 1919 по 1923 гг.

В первые годы после перехода власти в руки Советов места лишения свободы находились в ведении Народного комиссариата юстиции. Однако вскоре в условиях гражданской войны и острой классовой борьбы советское государство начинает усиливать репрессивный аппарат. В частности, были созданы специальные места лишения свободы – лагеря принудительных работ, куда помещались политические противники советской власти, а также лица, признанные социально-опасными (проститутки, шулеры, спекулянты и т. п.), причем не всегда по приговору суда. Эти лагеря находились в ведении НКВД, в составе которого имелось Центральное управление лагерей принудительных работ, созданное в соответствии с двумя постановлениями ВЦИК, принятыми в апреле-мае 1919 г. В губерниях надзор за деятельностью лагерей принудительных работ был возложен на отделы управления исполнкомов Советов – местные аппараты НКВД. В дальнейшем, после окончания гражданской войны, Совнарком РСФСР передал в систему НКВД все места заключения постановлением от 25 июня 1922 г. Органы наркомата юстиции стали осуществлять надзор за законностью содержания осужденных в местах заключения. В октябре 1922 г. в составе НКВД РСФСР было образовано Главное управление мест заключения (ГУМЗ).

Составной частью деятельности по охране общественного порядка и безопасности было и оставалось обеспечение пожарной безопасности. В целях повышения эффективности мер в этой области органы пожарной охраны были переданы в систему НКВД. Совет Народных Комиссаров РСФСР принял постановление от 12 июля 1920 г. «О сосредоточении пожарного дела в Народном комиссариате внутренних дел». Непосредственное руководство было возложено на пожарный отдел, входивший в состав Управления коммунального хозяйства НКВД РСФСР.

В начале февраля 1922 г. ВЧК была упразднена. Согласно постановлению ВЦИК от 6 февраля 1922 г. вместо комиссии было

создано Государственное политическое управление (ГПУ) при НКВД РСФСР.

С 1919 г. шла разработка проекта положения о НКВД. Однако сложная обстановка в стране и то обстоятельство, что компетенция и организационная структура НКВД постоянно изменялись, тор-мозили принятие документа.

Окончательно же положение о НКВД было утверждено ВЦИК на следующий год – 24 мая 1922 г. В соответствии с данным положением Наркомат внутренних дел РСФСР продолжал выполнять очень широкий круг обязанностей. В самом общем виде задачи, стоявшие перед наркоматом, формулировались следующим образом: а) наблюдение за организацией и деятельностью местных органов управления – Советами и исполкомами – в качестве исполнительного аппарата Президиума ВЦИК; б) наблюдение за исполнением постановлений и распоряжений центральной и местной власти административного характера и понуждение к их выполнению всеми имеющимися в его распоряжении средствами; в) руководство организацией и развитием коммунального хозяйства. Для выполнения этих задач в НКВД были образованы: Организационно-административное управление, Главное управление милиции, Главное управление принудительных работ, Центральное управление по эвакуации населения, Главное управление коммунального хозяйства, в состав которого входил пожарный отдел.

В 1922 г. стало ясно, что проблема пленных и беженцев близка к разрешению. Поэтому Центропленбеж НКВД РСФСР был ликвидирован. В связи с созданием после образования Союза ССР ОГПУ при СНК СССР органы государственной безопасности в ноябре 1923 г. были выведены из состава НКВД. В октябре 1924 г. из ведения НКВД была изъята функция приема иностранцев в гражданство РСФСР и выдачи разрешения на выход из российского гражданства.

В то же время декретом ВЦИК и СНК РСФСР от 3 августа 1922 г. на НКВД и его местные органы (отделы управления губисполкомов) была возложена задача утверждения и регистрации обществ и союзов, не преследующих целей извлечения прибыли. Постановление СТО от 27 сентября 1922 г. передало в ведение НКВД РСФСР конвойную стражу. В последующем на НКВД были возложены: выдача разрешений на фотосъемку внутренней жизни; регистрация и учет охотничьего оружия; регистрация религиозных обществ и союзов и некоторые другие функции.

## **§ 2. Становление органов внутренних дел до создания их общесоюзной системы (1922–1934 гг.)**

В августе 1923 г. (вместо прежде существовавших Организационно-административного управления, Главного управления милиции и отдела уголовного розыска) было создано Центральное административное управление (ЦАУ) НКВД, в результате чего более чем в два раза были сокращены штаты и на 30 % – расходы на содержание аппарата.

ЦАУ состояло из административного отдела, отдела милиции, отдела уголовного розыска и секретариата. Административный отдел ЦАУ, в отличие от отдела милиции, наблюдал за правильностью применения мер административного воздействия к нарушителям обязательных постановлений. К его ведению были отнесены также вопросы правового положения иностранцев, руководство деятельностью органов ЗАГС.

В соответствии с постановлением СНК РСФСР от 6 февраля 1924 г. для охраны предприятий и учреждений, обеспечения общественного порядка на обслуживаемых объектах стала создаваться ведомственная милиция (горно-приисковая, промысловая, фабрично-заводская, ярмарочная, портовая и т. п.).

Все названные изменения в системе и структуре органов внутренних дел нашли отражение в положении о НКВД РСФСР, утвержденном ВЦИК и СНК РСФСР 27 марта 1927 г., в соответствии с которым в состав наркомата входили: общее управление, центральное административное управление, главное управление мест заключения, главное управление коммунального хозяйства. Однако уже в следующем году организационная структура НКВД вновь была подвергнута серьезным изменениям. ЦАУ было ликвидировано и образовано три самостоятельных отдела: административного надзора, милиции и уголовного розыска.

После объединения независимых республик в союзное государство Договором об образовании СССР, а затем Конституцией Союза ССР 1924 г. управление внутренними делами было отнесено к исключительной компетенции союзных республик. Народные комиссариаты внутренних дел являлись республиканскими и были подчинены Советам народных комиссаров союзных республик. Однако в условиях единого союзного государства многие задачи охраны общественного порядка нужно было решать согласованно в масштабе всей страны. В результате потребовалась координация и объединение деятельности органов НКВД всех союзных республик. Поэтому после образования СССР основной формой сотруд-

ничества органов НКВД стали Всесоюзные совещания наркомов внутренних дел союзных республик, на которых происходил обмен опытом работы, вырабатывались совместные согласованные меры в области охраны общественного порядка и борьбы с преступностью. Хотя совещания носили консультативный характер, они преследовали цель, состоящую в выработке единых форм и методов работы органов внутренних дел. Решения совещаний были обязательными, поскольку апробировались полномочными представителями НКВД (как правило, наркомами) каждой союзной республики.

Первое Всесоюзное совещание наркомов внутренних дел союзных республик проходило в Москве с 13 по 16 июля 1924 г. На совещании обсуждался широкий круг вопросов, в частности, о контактах НКВД союзных республик в сфере работы милиции и уголовного розыска. Совещание признало, что согласование является необходимой предпосылкой успешности в работе.

Второе Всесоюзное совещание руководящих работников НКВД союзных республик проходило в феврале 1926 г. На нем обсуждались вопросы борьбы с преступностью, координация деятельности органов внутренних дел союзных и автономных республик.

Одной из проблем, стоявших перед органами внутренних дел РСФСР в рассматриваемый период, была проблема кадров. Решение ее существенно затруднялось тем, что остройшая нехватка ресурсов не позволяла обеспечить отбор в органы внутренних дел людей, отвечавших необходимым требованиям. Эта же причина делала невозможным создание школьно-курсовой сети, адекватной потребностям практики. Единственный в тех условиях источник пополнения рядов органов внутренних дел сколько-нибудь квалифицированными сотрудниками – привлечение старых специалистов, бывших работников МВД – практически не использовался из-за крайней политизации подхода к решению данного вопроса.

Согласно постановлению Президиума ВЦИК от 29 августа 1921 г. на работу в органы внутренних дел могли приниматься лишь те, кто служил ранее в полиции и жандармерии, и которые представляют документы о восстановлении их в правах гражданства. Президиум ВЦИК обращал особое внимание губисполкомов на максимальную осторожность при решении вопросов о восстановлении в правах гражданства указанных лиц, ибо каждая ошибка в этом отношении будет дискредитировать советскую власть в глазах широких трудящихся масс.

В период НЭПа принимались меры по улучшению материального стимулирования труда работников милиции. Введенный в 1922 г. порядок денежного вознаграждения за эффективную рабо-

ту по охране общественного порядка и борьбе с преступностью предусматривал возможность премирования сотрудника в размере до шести месячных окладов на уровне республики, до трех месячных окладов – на уровне губерний, месячного – на уровне уезда.

В 1923 г., с созданием ОГПУ СССР, была разрушена единая система ИТУ. В мае этого же года ОГПУ вошло с ходатайством в правительство о передаче в его ведение Соловецких островов «на предмет перевода туда Северных лагерей в целях наибольшей изоляции находящихся в этих лагерях заключенных». Вскоре был открыт Соловецкий лагерь особого назначения ОГПУ СССР. Создавались лагеря ОГПУ и на «материке». Так, на территории бывшего Суздальского монастыря был размещен особый лагерь ОГПУ тюремного режима. В последующем их число увеличивалось.

В июле 1929 г. ВЦИК отнес к основному виду мест заключения колонии массовых работ.

В годы восстановления народного хозяйства в верхах партийного и государственного руководства возобладала и стала господствующей точка зрения о победе социализма в одной отдельно взятой стране. Это было обусловлено тем, что надежды на мировую революцию потерпели крах. В результате новая экономическая политика стала сворачиваться и был осуществлен поворот к форсированной индустриализации страны и коллективизации сельского хозяйства. Первым звеном в проведении этой политики стала индустриализация, которая проводилась на основе сверхвысоких темпов. Чтобы обеспечить их, использовались такие средства, как получение непосильной «дани» с крестьянства, применение «дешевого» труда большого числа спецпереселенцев и заключенных, создание в отдаленных местностях страны исправительно-трудовых лагерей ОГПУ СССР.

В декабре 1930 г. были ликвидированы народные комиссариаты внутренних дел союзных республик и автономных республик. Эта мера официально преследовала цель усилить специализацию в управлении отдельными отраслями, входившими в ведение НКВД. В постановлении ЦИК и СНК СССР от 15 декабря 1930 г. указывалось: «На новом этапе в условиях социалистической реконструкции народного хозяйства комиссариаты внутренних дел союзных и автономных республик, объединяющие руководство различными, органически не связанными между собой отраслями управления и народного хозяйства – коммунальным делом, милицией, уголовным розыском, стали излишними звеньями советского аппарата». После упразднения НКВД РСФСР было учреждено Главное управление коммунального хозяйства при СНК РСФСР, преобразованное впоследствии в Наркомат коммунального хозяйства.

31 декабря 1930 г. ВЦИК и СНК приняли постановление «О мероприятиях, вытекающих из ликвидации Наркомвнудела РСФСР и наркомвнуделов автономных республик», которым на созданное при СНК РСФСР Главное управление милиции и уголовного розыска было возложено руководство и управление органами милиции и уголовного розыска, осуществление охраны общественного порядка и безопасности, охраны личной безопасности граждан, их прав и имущества, осуществление охраны государственного и общественного имущества и специальной охраны имущества учреждений и предприятий, имеющих государственное значение, а также борьба с преступностью и производство расследований преступлений в пределах, указанных УПК РСФСР, руководство приведением в исполнение судебных приговоров, организация ссылки без принудительных работ, учет высылаемых исылаемых, оказание содействия государственным органам в проведении установленных законом повинностей, подготовка кадров милиции и уголовного розыска. Согласно этому постановлению местные административные отделы (управления) реорганизовывались в управления милиции и уголовного розыска, действовавшие на правах отделов исполнкомов соответствующих Советов.

Одновременно с постановлением от 15 декабря 1930 г. «О ликвидации НКВД союзных и автономных республик» ЦИК и СНК СССР приняли секретное постановление «О руководстве органами ОГПУ деятельностью милиции и уголовного розыска». На основании этого постановления ОГПУ СССР и его местные органы получили право не только назначения, перемещения и увольнения руководящих работников органов уголовного розыска и милиции, их инспектирования и контроля, но и использования в своих целях личного состава и негласного аппарата милиции и уголовного розыска, их возможностей в области дактилоскопии и фотографии.

В конце 1931 г. эти взаимоотношения милиции и органов ОГПУ были «легализованы» путем создания в составе ОГПУ СССР Главной инспекции по милиции и уголовному розыску. Таким образом, была обеспечена строгая централизация руководства милицией, ослабление ее связей с органами власти различного уровня. Произошло то, к чему ОГПУ стремилось еще в 20-е гг. и что отвергалось как не соответствующее Конституции.

Столь существенные изменения в системе органов милиции позволили подвести под строительство милиции в масштабе всей страны единую правовую базу.

Первое общесоюзное положение о рабоче-крестьянской милиции (действовало до 1962 г.), утвержденное СНК СССР от 25 мая

1931 г., установило, что центральными органами являлись главные управление милиции союзных республик, созданные при совнаркомах, а местными – районные, городские, краевые и областные управления милиции, а также управление милиции автономных республик. Для развития данного положения Совнарком РСФСР 4 октября 1931 г. утвердил положение о Главном управлении рабоче-крестьянской милиции при СНК РСФСР. В этих правовых актах открыто об организационной связи милиции с ОГПУ не упоминается.

Логическим завершением мероприятий по созданию единой общесоюзной системы органов внутренних дел явилось учреждение Наркомата внутренних дел СССР на основании постановления ЦИК СССР от 10 июля 1934 г.

На НКВД СССР возлагалось: а) обеспечение революционного порядка и государственной безопасности; б) охрана общественной (социалистической) собственности; в) запись актов гражданского состояния; г) пограничная охрана. В соответствии с этим в составе НКВД СССР были образованы следующие подразделения: а) Главное управление государственной безопасности (ГУГБ); б) Главное управление рабоче-крестьянской милиции (ГУРКМ); в) Главное управление пограничной и внутренней охраны; г) Главное управление пожарной охраны; д) Главное управление исправительно-трудовых лагерей и трудовых поселений; е) Отдел актов гражданского состояния; ж) Административно-хозяйственное управление.

### **§ 3. Развитие органов внутренних дел после создания общесоюзной системы (1934–1991 гг.)**

В последующие годы в ведение НКВД были переданы многие другие подразделения. Например, 17 августа 1934 г. принято постановление ЦИК СССР о включении конвойных войск в состав внутренней охраны НКВД СССР. Постановлением ЦИК и СНК СССР от 27 октября 1934 г. исправительно-трудовые учреждения Наркомюста передавались в состав ГУЛАГа НКВД СССР (для руководства ими был создан Отдел мест заключения). На основании постановления СНК СССР от 22 ноября 1934 г. был образован Отдел лесной охраны НКВД СССР, который 15 марта 1936 г. включили в состав ГУРКМ, а 2 июля 1936 г. передали в состав Главного управления лесоохраны и лесонасаждений при СНК СССР.

На основании решений февральско-мартовского Пленума ЦК ВКП(б) (1937 г.) о реорганизации аппарата НКВД, «учитывая

важнейшее народнохозяйственное и оборонное значение железнодорожного транспорта», транспортный отдел ГУГБ НКВД СССР освобождался от «охраны общественного порядка на железнодорожном транспорте, от несения дежурств на вокзалах, от борьбы с хищениями социалистической собственности, хулиганством и детской беспризорностью». Эти обязанности возлагались на вновь создаваемую железнодорожную милицию, а за ГУГБ сохранялись функции борьбы с «контрреволюцией на транспорте». Отдел железнодорожной милиции в составе ГУРКМ был образован на основании совместного приказа НКВД и НКПС от 26 июня 1937 г.

Постановлением Президиума Верховного Совета СССР от 16 апреля 1938 г. в ведение НКВД передано Центральное архивное управление; 17 апреля – акционерное общество «Интурист».

Пункт 8 постановления об образовании НКВД СССР предусматривал создание органа внесудебной репрессии – Особого совещания, которому предоставлялось право применять наказания в виде высылки, ссылки, заключения в лагерь на срок до 5 лет, а также высылки за пределы СССР. В состав Особого совещания входили заместители наркома внутренних дел СССР, уполномоченный НКВД СССР по РСФСР, начальник Главного управления рабоче-крестьянской милиции, народный комиссар внутренних дел союзной республики, на территории которой возникало дело. На заседаниях Особого совещания присутствовал Прокурор СССР или его заместитель.

В 1939 г. структура НКВД усложнялась, в нее входили:

- руководство наркомата с несколькими секретариатами;
- ГУГБ с отделами: а) охраны руководящих партийных и советских работников; б) секретно-политическим; в) контрразведывательным; г) особым; д) иностранным; е) шифровальным;
- Главное экономическое управление с шестью отделами по основным отраслям народного хозяйства (промышленность, сельское хозяйство, оборонные отрасли, Гознак и т. д.);
- Главное транспортное управление с тремя отделами.

В составе НКВД СССР имелось пять специальных отделов, ведающих учетом, статистикой, связью, техникой, Главное архивное управление, Главное управление пожарной охраны, Главное управление шоссейных дорог, Главное управление лагерей, Главное тюремное управление, Центральный отдел актов гражданского состояния, Управление коменданта Московского кремля, Управление по делам военнопленных и интернированных, Главное управление рабоче-крестьянской милиции.

В соответствии с постановлением СНК СССР от 2 февраля 1939 г. Главное управление пограничных и внутренних войск НКВД было разделено на 6 управлений: 1) Главное управление пограничных войск; 2) Главное управление войск по охране железнодорожных сооружений; 3) Главное управление по охране особо важных предприятий промышленности; 4) Главное управление конвойных войск; 5) Главное управление военного снабжения; 6) Главное военно-строительное управление.

Штат центрального аппарата НКВД СССР возрос к 1940 г. почти в четыре раза по сравнению с 1934 г. и превысил 32 500 человек.

В феврале 1941 г. органы государственной безопасности были выделены из системы НКВД СССР. Был образован Народный комиссариат государственной безопасности СССР.

В июле 1941 г. наркоматы государственной безопасности и внутренних дел были вновь объединены в НКВД СССР. Однако в апреле 1943 г. происходит новое разделение НКВД СССР на два наркомата – НКВД СССР, НКГБ СССР и на Управление контрразведки РККА «Смерш».

В годы Великой Отечественной войны основные звенья системы органов внутренних дел не претерпели существенных изменений. Указом Президиума Верховного Совета СССР от 22 июня 1941 г. «О военном положении» было установлено, что в местностях, где было объявлено о военном положении, функции органов государственной власти в области охраны, обеспечения общественного порядка и государственной безопасности передавались военным советам фронтов, армий, военных округов, а там, где они отсутствовали, – высшему командованию войсковых соединений. В соответствии с этим органы внутренних дел переходили в полное подчинение военного командования.

К функциям органов внутренних дел прибавились борьба с военным и трудовым дезертирством, мародерством, распространителями всякого рода провокационных слухов и измышлений. Новой и весьма важной задачей милиции в годы Великой Отечественной войны явилась работа по розыску детей, пропавших при эвакуации и в других обстоятельствах военного времени. В составе Главного управления милиции был создан Центральный справочный адресный детский стол, а при республиканских, областных, районных и городских органах милиции – справочные адресные детские столы.

В Директиве СНК СССР и ЦК ВКП(б) от 29 июня 1941 г. «О мобилизации всех сил и средств на разгром фашистских захват-

чиков» и в постановлении ЦК ВКП(б) от 18 июля 1941 г. «Об организации борьбы в тылу германских войск» говорилось о создании партизанских отрядов и диверсионных групп. Во исполнение этих указаний для руководства разведывательно-диверсионными группами 3 октября 1941 г. в составе НКВД СССР был организован 2-й отдел.

Во время войны были расширены полномочия Особого совещания. Постановлением ГКО от 17 ноября 1941 г. ему разрешалось выносить «приговоры» по делам о контрреволюционных преступлениях и особо опасных преступлениях против порядка управления вплоть до расстрела.

В марте 1946 г. НКВД СССР, как и другие наркоматы, был переименован в Министерство внутренних дел СССР, наркоматы внутренних дел союзных и автономных республик – в министерства.

В ноябре 1946 г. в составе МГБ было образовано Особое совещание. В январе 1947 г. из МВД в МГБ были переданы внутренние войска и транспортная милиция, в апреле 1948 г. – войска по охране особо важных объектов промышленности и железных дорог; в апреле 1949 г. – Государственное хранилище ценностей (ГОХРАН). В октябре 1949 г. из МВД в МГБ передаются пограничные войска и милиция.

После передачи милиции и уголовного розыска в МГБ в августе 1950 г. была осуществлена реорганизация Главного управления милиции. В составе ГУМ было образовано три управления: управление милицейской службы (охрана общественного порядка и безопасности, проведение административных мероприятий по исполнению законов и распоряжений центральных и местных органов власти, регулирующих управление в области охраны общественного порядка и борьбы с преступностью); управление по борьбе с хищениями социалистической собственности и спекуляцией; управление уголовного сыска. Соответствующим образом менялась структура управлений милиции и на нижестоящем уровне.

Ситуация изменилась после смерти И. В. Сталина. 5 марта 1953 г. Министерство внутренних дел и Министерство государственной безопасности объединяются в одно Министерство – МВД СССР. Сразу же был взят курс на освобождение МВД от производственно-хозяйственной деятельности. Постановлением Совета министров СССР от 16 марта 1953 г. Главпромстрой и Главспецстрой были переданы в ведение 1-го Главного управления при Правительстве СССР. Постановлением Совета мини-

стров СССР от 18 марта 1953 г. из ведения МВД СССР в другие министерства были переданы следующие подразделения:

- в ведение Министерства металлургической промышленности – Дальстрой, Енисейстрой;
- в ведение Министерства электростанций и электропромышленности – Гидропроект, Куйбышевгидрострой, Сталинградгидрострой;
- в ведение Министерства нефтяной промышленности – Главспецнефтестрой;
- в ведение Министерства путей сообщения – Главное управление лагерей железнодорожного строительства, Главное управление шоссейных дорог и Особый дорожно-строительный корпус;
- в ведение Министерства сельского хозяйства и заготовок – Средазгидрострой;
- в ведение Министерства промышленности строительных материалов – Главасбест и Главслюда;
- в ведение Министерства лесной и бумажной промышленности – Главное управление лагерей лесной промышленности.

Постановлением Совета министров СССР от 28 марта 1953 г. ГУЛАГ и отдел детских колоний были переданы в ведение Министерства юстиции СССР.

В то же время в состав МВД передавались Главное управление геодезии и картографии, Управление уполномоченного Совета министров СССР по охране военных и государственных тайн в печати (Главлит).

В январе 1954 г. были осуществлены крупные мероприятия, непосредственно касавшиеся системы органов внутренних дел. При Совете министров Союза ССР был образован Комитет государственной безопасности. Таким образом, органы госбезопасности выводились из системы МВД. В рамках объявленного курса на ослабление централизма и расширение прав республик в апреле 1955 г. было организовано Министерство внутренних дел РСФСР.

В августе 1962 г. республиканские министерства внутренних дел были переименованы в министерства охраны общественного порядка.

В составе МООП СССР были созданы структурные подразделения, охватывавшие основные направления деятельности органов внутренних дел: Главное управление милиции, Главное управление мест заключения, Следственное управление, Главное управление внутренних войск, внутренней и конвойной охраны, Главное управление пожарной охраны, Главное управление мате-

риально-технического и вещевого снабжения, Управление вневедомственной охраны, Отдел трудовых колоний для несовершеннолетних, 1-й спецотдел, 2-й спецотдел, Управление капитального строительства, Финансово-плановое управление (на правах главного), Центральная бухгалтерия, Хозяйственное управление, Военно-мобилизационный отдел, Отдел спецперевозок, Контрольно-инспекторский отдел, секретариат.

В ноябре 1968 г. указом Президиума Верховного Совета СССР Министерство охраны общественного порядка было переименовано в Министерство внутренних дел СССР. Одновременно перестройке подверглась система органов внутренних дел в городах и районах. Здесь на базе органов милиции были созданы отделы (управления) внутренних дел, в которые вошли также аппараты госпожнадзора, исправительных работ. При них были созданы следственные отделения, аппарат которых в прямом подчинении у начальников горрайотделов не находился.

Существенной реорганизации подвергся центральный аппарат МВД СССР. Постановлением Совета министров СССР от 7 февраля 1969 г. была утверждена следующая структура Министерства: Управление уголовного розыска, Управление БХСС (на правах главного), Управление административной службы милиции (на правах главного, впоследствии – Главное управление охраны общественного порядка), Управление ГАИ, Управление транспортной милиции (впоследствии – Главное управление внутренних дел на транспорте), Управление специальной милиции (впоследствии – специальное управление МВД СССР на правах Главного управления), Главное управление исправительно-трудовых учреждений, Главное управление лесных исправительно-трудовых учреждений, Главное управление внутренних войск, Главное управление пожарной охраны, Главное управление материально-технического и военного снабжения, Организационно-инспекторское управление (на правах главного), Следственное управление (на правах главного), Управление кадров (на правах главного), отдел политico-воспитательной работы, Управление вневедомственной охраны, Управление учебных заведений, Оперативно-техническое управление, Финансово-плановое управление (на правах главного), Управление капитального строительства, Управление медицинской службы, Хозяйственное управление, Военно-мобилизационный отдел, 1-й спецотдел, 2-й спецотдел, отдел спецперевозок, Управление делами.

По такому же принципу были реорганизованы МВД союзных республик, УВД краев и областей.

В целях улучшения работы по предупреждению преступлений в 1974 г. была образована профилактическая служба. В МВД СССР в составе Главного управления уголовного розыска было создано соответствующее управление с отделами индивидуальной и общей профилактики. На профилактическую службу возлагались задачи изучения причин, условий и обстоятельств, «способствующих совершению правонарушений, информирования о них администрации предприятий и организаций выявления лиц, ведущих антиобщественный образ жизни, и проведения с ними конкретной профилактической работы».

В начале 80-х гг. сложилось мнение, что создание профилактической службы сужало рамки работы по предупреждению правонарушений, поскольку профилактика должна быть делом и других служб органов внутренних дел. По этим соображениям в 1983 г. профилактическая служба была ликвидирована.

Правда впоследствии в 1988 г. профилактическая служба была восстановлена, но уже в структуре Главного управления охраны общественного порядка.

Перестройка, начатая в 1985 г., открыла новый этап в развитии системы органов внутренних дел страны. Процесс суверенизации союзных республик привел к изменению правового статуса их государственных органов, в том числе и органов внутренних дел. Многие структурные преобразования в системе органов внутренних дел обусловливались изменениями в общественном и государственном строе, стремлением отыскать такие организационные формы, которые наиболее полно соответствовали бы новым явлениям в криминальной сфере.

В октябре 1989 г. было образовано Министерство внутренних дел РСФСР, в связи с чем постановлениями Совета министров СССР и Совета министров РСФСР соответственно от 25 и 28 декабря 1989 г. были внесены изменения в структуру центрального аппарата МВД СССР, министерств внутренних дел союзных республик, утверждена структура центрального аппарата МВД РСФСР.

22 октября 1991 г. Совет министров РСФСР утвердил положение о Министерстве внутренних дел РСФСР, в котором были определены задачи, функции и структура центрального аппарата МВД РСФСР.

После распада СССР в соответствии с постановлениями Верховного Совета РСФСР «О ратификации соглашения о создании Содружества Независимых Государств» и «О денонсации Договора об образовании СССР» все органы, учреждения и организации

Министерства внутренних дел СССР, находившиеся на территории Российской Федерации, перешли под юрисдикцию России с включением их в систему МВД РСФСР.

Вскоре была предпринята попытка очередного объединения органов внутренних дел и органов государственной безопасности. 19 декабря 1991 г. Президент РСФСР издал Указ «Об образовании Министерства безопасности и внутренних дел РСФСР», но Конституционный Суд 14 января 1992 г. признал данный указ не соответствующим Конституции РСФСР. Указ от 19 декабря 1991 г. был признан утратившим силу 15 января 1992 г.

**Ключевые понятия:** НКВД РСФСР, НКВД СССР, Особое совещание, органы государственной безопасности, МГБ СССР, уголовный розыск, МВД СССР.

### **Контрольные вопросы:**

1. Какие нормативные правовые акты регламентировали деятельность НКВД СССР?
2. Какие подразделения входили в структуру МООП СССР?
3. Как происходило становление профилактической службы в МВД СССР?
4. Какие изменения в структуре МВД СССР были проведены в 50-е гг.
5. Каким изменениям подвергся центральный аппарат МВД СССР в 70-е гг.?

### **Рекомендуемая литература по теме**

Мулукав Р. С. История государственного управления в России: учебник для образовательных учреждений высш. проф. образования МВД России / Р. С. Мулукав. М.: Академия управления МВД России, 2010. 224 с.

Мухаев Р. Т. История государственного управления в России: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Государственное и муниципальное управление» / Р. Т. Мухаев. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2017. 607 с.

Балашов А. И. История и методология науки государственного и муниципального управления: учебник / А. И. Балашов, Е. В. Ушаков. Москва: ИНФРА-М, 2019. 323 с.

Омельченко Н. А. История государственного управления в России: учебник. М.: Проспект, 200. 464 с.

История государственного управления в России: учебник для студентов вузов, обучающихся по экономическим специальностям, по специальности «Государственное и муниципальное управление» (080504) / под ред. А. Н. Марковой, Ю.К. Федулова. 3-е изд., перераб. и доп. М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2017. 319 с.

### **Раздел 3. Конституционные основы государственного и муниципального управления**

## **Глава 12. Государственное управление и конституционный строй**

Эффективность государственного управления во многом зависит от состояния прочности и устойчивости конституционного строя, выступающего политической и юридической основой правопорядка и безопасности. В свою очередь конституционный строй в единстве основ, образующих его содержание, объективно нуждается в государственном воздействии, в том числе управленческом. Современный руководитель должен иметь целостное представление о конституционно закрепленных основах жизнедеятельности общества, которым он управляет.

### **§ 1. Понятие и сущность конституционного строя**

Каждое государство обладает уникальными, исторически обусловленными политическими, духовно-культурными, экономическими, правовыми свойствами, образующими фундаментальные основы общественной жизни, определяющими главные приоритеты в развитии социума, закрепляющими базовые ключевые принципы взаимоотношений между государством, обществом и личностью. Указанные параметры, как правило, закрепляются в Конституции.

По различным политико-правовым характеристикам государство может быть федеративным или унитарным, авторитарным или демократическим, республикой или монархией, теократическим или светским и т. д. Совокупность этих и иных характеристик выражается в определенной форме государства, в определенном способе его организации и функционирования, т. е. конституционном (государственном) строе. Таким образом, *конституционный строй – это система базовых ценностей, целей и принципов жизнедеятельности общества, закрепленных в Конституции и охраняемых государством*. В данном случае мы имеем дело с формально-юридической категорией, в отличие от конституционного строя в реальном выражении (реальные общественные отношения, фактический правопорядок, действительное соотношение политических сил и интересов в обществе). В таком ракурсе конституционный строй представляет собой реально (фактически) сложившийся в государстве порядок (систему) взаимоотношений между гражданами, общественными объединениями и органами

власти, при котором их взаимные права и обязанности закреплены в конституции (основном законе) государства и обеспечиваются на практике.

В одной из кинолент С. Эйзенштейна персонаж Александра Невского довольно точно, в метафорической форме выразил смысл и значение этой категории: «...На том стояла, стоит, и стоять будет Земля Русская». Понятие «конституционный строй» является «новеллой» не только для конституционной теории и практики России, но и конституционного права ряда государств. Если конституция – основа российской системы законодательства, то конституционный строй – это основа основ. Нередко главу «Основы конституционного строя» образно сравнивают с «конституцией в конституции».

В первой главе Конституции Российской Федерации устанавливаются отправные начала, принципы и цели регулирования общественных отношений, связанных с организацией общественно-политического, социально-экономического и духовного устройства страны. Следует при этом учесть, что общественные отношения регулируются нормами всех отраслей права, но только наиболее ценные, фундаментальные, имеющие принципиальный характер и составляющие предмет конституционно-правового регулирования закреплены в первой главе российской Конституции.

Конституционный строй представляют собой комплексный правовой институт, в котором (в зависимости от сферы общественных отношений) условно можно выделить следующие *элементы или основы*: 1) политические основы (организация власти, политические цели, национальные приоритеты); 2) основы экономической системы (экономические основы); 3) основы социальной системы (социальные основы); 4) основы правовой системы (правовые основы); 5) духовно-культурные основы; 6) основы взаимоотношений общества и природы.

## § 2. Основы конституционного строя

**Политические основы конституционного строя** представляют собой совокупность норм и принципов, закрепляющих наиболее общие и важные параметры политической системы российского общества, ее каркас, взаимоотношения власти с населением, структуру политических сил, технологии государственного управления. Политические основы определяют основы федеративных отношений, организацию публичной власти, развитие институтов демократии, основы международной политики. К числу положе-

ний Конституции, закрепляющих политические основы, следует отнести:

*Положения, содержащиеся в преамбуле.* В содержании этого компонента Конституции содержатся принципиальные характеристики, которым должна соответствовать и на которых основывается российская политическая система. Среди них: суверенная государственность и ее демократическая основа.

*Положения, содержащиеся в первой главе.* В ней юридически закреплен конституционный статус Российского государства, его основные сущностные характеристики, устои и принципы, в соответствии с которыми организованы и функционируют основные государственные и общественные институты. Нормы данной главы имеют особое значение, поскольку оказывают влияние на содержание всех законодательных и подзаконных актов. В первую очередь это положение (ст. 1), провозглашающее Россию демократическим, федеративным государством с республиканской формой правления.

Демократический характер Российского государства означает и выражается, прежде всего, в признании народа в качестве источника и носителя власти, наделении граждан политическими правами и свободами, прежде всего правом на принятие участия в управлении государственными делами (В. Е. Гулиев). В тексте основного закона содержатся основные политико-юридические параметры российской демократии. В соответствии со ст. 3 многонациональный народ России наделен статусом носителя суверенитета и единственного источника власти в Российской Федерации, при этом названы формы осуществления власти народом: *непосредственное народовластие (прямая демократия)*: референдум и свободные выборы; *представительное народовластие (представительная демократия)*: управление государством через выборные (избираемые) органы власти и органы местного самоуправления.

Принцип разделения властей, закрепленный в ст. 10 и 11 Конституции, также является атрибутом демократического государства. В соответствии с указанными положениями основного закона государственная власть в России осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. При этом в Конституции утверждено положение о самостоятельности органов каждой ветви власти.

Россия – федеративное государство. Федерализм является одной из основ конституционного строя России. Он выступает одной из гарантий целостности территории России, составляющих

ее республик и иных политico-территориальных единиц<sup>1</sup>. Федеративный характер российского государства означает, что его территория состоит из субъектов – политico-территориальных единиц, обладающих определенным объемом самостоятельности.

Российская Федерация – республика. Республикаанская форма правления в Российской Федерации означает выборность и сменяемость целого ряда институтов государственной власти (Президент, Федеральное Собрание, главы субъектов), также предполагает их ответственность, включая юридическую.

**Экономические основы конституционного строя России** выражены в конституционном закреплении (регулировании) типа общественного производства, правового статуса собственности и ее форм, а также в принципах государственно-правового воздействия на экономику. В самом общем плане *экономические основы конституционного строя – это наиболее общие и важные параметры и принципы экономической системы страны*. В качестве таковых следует рассматривать следующие конституционные положения.

*Единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности* (ч. 1 ст. 8). Положение, гарантирующее единство экономического пространства представляет сумму таких характеристик, как единство рынка, единство торговых правил, использование единой денежной единицы, *многообразие форм собственности* (частная, государственная, муниципальная и иные), а также их *признание и защита*. Перечень форм собственности не является исчерпывающим (например, в ст. 44 говорится об интеллектуальной собственности). Конституционное положение о том, что *Земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории* (ч. 1 ст. 9). А также положение о том, что земля может находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности (ч. 2 ст. 9).

**Социальные основы конституционного строя.** Важнейшим конституционным элементом, закрепляющим социальные основы конституционного строя, выступает положение ст. 7, в соответствии с которой Российская Федерация является социальным государством. Социальное государство проводит политику, направленную на обеспечение достойной жизни граждан и заботу о тех, кто

---

<sup>1</sup> Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации / отв. ред. Б. В. Лазарев. М., 2001. С. 43.

сам о себе позаботиться не может. С точки зрения истории следует отметить, что советской наукой и практикой накоплен внушительный опыт социальной деятельности, на что не всегда обращается внимание в современной науке и политической практике. Советский опыт гарантирования социальных благ был непревзойденным и служил примером для заимствования. Сегодня он нуждается в критическом и творческом осмыслении.

В ч. 2 ст. 7 определены основные параметры, своего рода конституционные минимумы социального государства (охрана труда и здоровья людей; установление гарантированного минимального размера оплаты труда; обеспечение государственной поддержки семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан; развитие системы социальных служб; установление государственных пенсий, пособий и иных гарантий социальной защиты). На современном этапе конституционного развития возрождается (в том числе юридически) роль локомотива социального развития и важнейшей социально-экономической ценности – труда. В ст. 75 и 75.1 впервые закреплена ценность труда, его государственное уважение и поддержка. Расставлены акценты в приоритетах государственной политики – дети являются главным приоритетом государственной политики России (ч. 4 ст. 67.1).

**Духовно-культурные и идеологические основы конституционного строя России.** Духовные и идеологические основы выполняют важную роль в формировании и развитии российского конституционализма. В свое время И. А. Ильин подчеркивал неразрывную связь права с естественным или первоначальным правосознанием, образно сравнивая последнее с «чувством права», «правовой интуицией», «правовой совестью». В качестве конституционных положений, в совокупности образующих духовно-культурные и идеологические основы конституционного строя, следует рассматривать не только положения, содержащиеся в преамбуле и первой главе (ст. 13 и ст. 14). Отдельные нормы содержатся в третьей главе основного закона: положение о государственном языке, культуре, преемственности, исторической памяти, вере в Бога (ст. 67.1, 68, 69 и др.).

Духовно-культурные основы российского общества и государства, содержащиеся в преамбуле, определяют ценностно-нормативную и целевую иерархию государственного и муниципального управления и выступает политико-правовым ориентиром, морально-этическим императивом общества и государства. Это подтверждено в Постановлении Конституционного Суда РФ от 20 декабря

1995 г. № 17-П<sup>1</sup>. Текст преамбулы насыщен морально-этическими категориями: «судьба», «память», «любовь», «уважение», «вера», «добро», «справедливость», « процветание». Кроме того, в преамбуле содержится основная цель российского общества и государства – благополучие и процветание России.

Одним из элементов идеологической основы конституционного строя выступает положение, содержащееся в ст. 13 Конституции, согласно которому в Российской Федерации признается идеологическое многообразие и запрещена государственная или обязательная идеология, вызвавшее в отечественной науке полемику.

Долженствование о том, что никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной на наш взгляд, не носит созидательного характера. На самом деле идеология существует везде, где есть государство. Никакие законодательные запреты, в том числе конституционные, не меняют такую логику. Если таковые и имеются, то только вводят общество в заблуждение, причиняя ему и государству вред. Само государство в известном смысле есть идея, и государственное и муниципальное управление объективно нуждается в идеологическом ресурсе. Провозглашая идеологическое многообразие, государство тем самым допускает существование на своей территории различных идеологических моделей и ценностных систем, не всегда правильных и созидательных<sup>2</sup>. В ситуации кризиса ценностных установок российского общества политические силы некоторых зарубежных стран стали проявлять интерес к внедрению своих ценностных систем в массовое, групповое и индивидуальное сознание россиян<sup>3</sup>.

Нормативно-правовые принципы религиозных отношений выступают неотъемлемым компонентом практически каждой современной конституции. Применительно к российским реалиям они таковы. Россия является светским государством (ст. 14), то есть государством, в котором никакая религия не может быть установлена в качестве государственной или обязательной, а религиозные объединения не участвуют в политике и равны перед законом. Для светского государства характерно также то, что ни одно религиозное объединение не может финансироваться из средств федерального бюджета.

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 54.

<sup>2</sup> Бабаев В. К., Бабаев С. В. Указ. соч. С. 56. Матузов Н. И. Актуальные проблемы общей теории права. Саратов, 2004. С. 399

<sup>3</sup> Харитонов А. Н. Государственный контроль над преступностью (Теоретические и правовые проблемы). Омск, 1997. С. 84.

**Основы правовой организации (правовой системы) общества.** Россия как правовое государство. В ст. 2 Конституции закреплено положение о том, что Россия является правовым государством. Правовое государство – особая форма организации политической власти, функционирование которой ориентировано, прежде всего, на гарантирование прав и свобод человека. Следует иметь в виду, что пока нигде в мире не удалось построить подлинно правовое государство, и вряд ли когда удастся. Теория правового государства намного опережает практику, поскольку отражает сферу идеального, т. е. недосягаемого. Несмотря на это, общеправовые идеи символы, такие как справедливость, правовое государство, коммунизм, права и свободы человека могут и должны выступать в качестве политico-правовых ориентиров. Сущность правового государства раскрывается в его принципах (М. И. Байтин): легитимность и легальность государственной власти (государственная власть, ее пределы, функционирование, в общем, все ее содержание регламентируется правом, прежде всего конституцией); взаимная ответственность государства и личности; приоритет прав и свобод человека во взаимоотношениях личности и государства; законность.

К числу конституционных положений, закрепляющих основы правовой системы российского общества следует отнести положение преамбулы о том, что конституция принимается для *утверждения прав и свобод человека*, а также положение ч. 2 ст. 4, закрепляющее ее *верховенство на всей территории России*.

Указанное положение выступает «цементирующим» принципом организации и функционирования отечественной правовой системы, обеспечивающим ее иерархичность и устойчивость.

Аналогичное значение для правовой системы российского общества имеют нормы, содержащиеся в ст. 15, закрепляющие место Конституции в системе нормативных правовых актов. В первой части статьи закреплены важнейшие юридические свойства Конституции: верховенство (высшая юридическая сила), прямое действие, применение на всей территории России. Вторая часть статьи содержит положение о равной обязанности для всех участников правоотношений (государственные органы, должностные лица, органы местного самоуправления, граждане и их объединения) – соблюдать Конституцию и законы. Следует принять во внимание, что действие Конституции и законов распространяется не только на граждан России, но и на иностранных граждан и лиц без гражданства, находящихся на территории России (за исключениями, установленными действующим законодательством). Часть 3 ст. 15 Конституции закрепляет положение об обязательности доведения

до всеобщего сведения принимаемых законов. В ч. 4 ст. 15 говорит-ся о том, что общепризнанные нормы и принципы международного права являются составной частью правовой системы России. Международные договоры заключаются уполномоченными государственными органами в соответствии с Конституцией и федеральными законами от имени Российской Федерации. После официального признания, ратификации и одобрения международные договоры в установленном порядке приобретают обязательную силу на территории России. Предметно вопросы международных договоров регулируются в Федеральном законе от 16 июня 1995 г. «О международных договорах Российской Федерации». Вместе с тем, в соответствии со ст. 79 решения межгосударственных органов, принятые на основании положений международных договоров в их истолковании, противоречащем Конституции, не подлежат исполнению.

Положения, содержащиеся в ст. 16 Конституции представляют своего рода итог всей первой главы и одновременно включают ряд принципиально важных моментов.

*Во-первых*, закреплен принцип неизменности ее положений. Это означает, что внесение изменений в данную главу невозможно. Объяснение этому вполне очевидное. В первой главе отражены наиболее важные, фундаментальные принципы и устои организации российского общества и государства. Вполне логично, что эти нормы находятся под особой правовой защитой, обладают повышенным юридическим иммунитетом и не должны меняться.

*Во-вторых*, никакие другие положения Конституции не могут противоречить основам конституционного строя Российской Федерации. Принимая во внимание данное обстоятельство, некоторые авторы ставят главы 1 и 2 Конституции РФ на вершину иерархии российского законодательства.

### **§ 3. Конституция – правовая основа государственного и муниципального управления**

Конституция выступает особым инструментом публичного управления. Это стратегический документ, в котором содержится описание целей и миссии общественного развития, а также алгоритмов взаимодействия участников этого процесса. Конституция – это «управляющий текст», содержащий политическое и общественное целеполагание<sup>1</sup>. Появление Конституции исторически обусловлено

---

<sup>1</sup> Шахрай С. М. Неизвестная конституция. Constitutio incognita. М., 2013. С. 14–15.

проблемами и противоречиями, возникавшими в процессе социального (публичного) управления.

Термин «конституция» (от латинского *constitutio* – устанавливаю, учреждаю) был известен еще в Древнем Риме и использовался для выражения различных указов императоров наряду с эдиктами и декретами. Крестоносцы устанавливали свои «конституции» на захваченных территориях Ближнего Востока. Своеобразная неписаная конституция появилась в Англии, состоящая из статутов, судебных прецедентов, неписанных конституционных обычаев и правовых доктрин. Тем не менее, ни рабовладельческое, ни феодальное государство не имели конституций как основного закона государства, в котором закреплялось бы его устройство.

Конституции в современном политico-юридическом смысле появились в результате буржуазных революций и были призваны закрепить экономическое и политическое господство капитала. Первым конституционным текстом считают Конституцию США, принятую филадельфийским конвентом (учредительное собрание в г. Филадельфия) в 1787 г. Принятие Конституции США вызвало цепную реакцию, и уже в 1791 г. были приняты конституции в Польше и Франции (позже повсеместно в Европе и Латинской Америке), в 1889 г. в Японии. В мире утверждалась доктрина конституционализма. Создатели конституций заимствовали наименование и смысл главного закона не из актов Древнего Рима, а из сочинений английских, французских и американских просветителей.

В современном конституционном праве под *конституцией* понимается *нормативный правовой акт* (основной закон, система законов), обладающий высшей юридической силой, принимаемый и изменяемый в особом порядке и закрепляющий основы общественного и государственного устройства, взаимоотношений между государством и личностью, организации и функционирования системы государственных и муниципальных органов.

Конституции присущи признаки (свойства), отличающие ее от иных нормативно-правовых актов: *верховенство (высшая юридическая сила); прямое действие на всей территории; особый порядок принятия или изменения; документ, обеспечиваемый особой (повышенной) правовой охраной.*

**Основные этапы конституционного развития России.** Обращение к истории отечественного конституционного развития имеет принципиальное значение. Это позволяет, с одной стороны, более глубоко, с учетом сложных процессов исторического развития России, оценить основные закономерности развития отечественного

конституционализма, с точки зрения современной науки увидеть глубинные, сущностные свойства советских конституций<sup>1</sup>.

Победа Октябрьской революции 1917 г. в России привела к смене общественно-экономической формации, приходу к государственной власти новой политической силы. Это обусловило необходимость разработки и принятия конституции социалистического типа. Первая советская Конституция была принята 10 июля 1918 г. V съездом Советов и вступила в силу 19 июля 1918 г. Конституция РСФСР 1918 г. носила четко выраженный классовый характер, являлась средством юридического закрепления диктатуры пролетариата, полновластия трудящихся, руководимых рабочим классом. Она явилась образцом для конституций других независимых советских республик (Латвия, Белоруссия, Украина, Азербайджан, Армения, Грузия) и содержала предпосылки для социалистической интеграции. Конституция РСФСР 1918 г. – первая в мире социалистическая конституция, а потому ни у кого не спящая (Н. С. Бондарь).

Советские республики, провозгласив свою независимость, не собирались жить изолированно. 30 декабря I съезд Советов Союза ССР принял Декларацию и Союзный договор, создав тем самым новое союзное государство<sup>2</sup>. После образования СССР в 1922 г. на основе Декларации и Договора об образовании СССР была принята первая Конституция СССР (1924 г.) На ее основе Всероссийский съезд Советов 11 мая 1925 г. принимает новую Конституцию РСФСР 1925 г. Это была конституция одного из субъектов советского государства, закреплявшая факт вхождения России в СССР на федеративных началах и передачи союзу части своих полномо-

<sup>1</sup> Вот что пишет в этой связи судья Конституционного Суда Российской Федерации профессор Бондарь Н. С.: «2018 год по праву может считаться годом российского конституционализма, имея в виду не только 25-летний юбилей действующей Конституции РФ 1993 г., но и 100-летие Конституции РСФСР, принятой V Всероссийским съездом Советов 10 июля 1918 г., а также (что сегодня еще реже вспоминается) 40-летие последней Конституции советской России – Конституции РСФСР от 12 апреля 1978 г. При всех глубинных, сущностных различиях этих документов они воплощают в себе и некие общие закономерности, если даже нам не всегда хочется в этом сознаваться. Это проявляется в «закономерно-непредсказуемой» непрерывности исторического процесса политico-правового развития нашей национальной государственности, впервые получившей более ста лет назад высшее юридическое оформление в виде целостного конституционного акта Российского государства и прошедшей в последующем сложный, противоречивый путь конституционно-правового развития» (Бондарь Н. С. Конституция России в современную эпоху глобальных перемен: от политических иллюзий к юридическому реализму. М., 2018. С. 7).

<sup>2</sup> Кукушкин Ю. С., Чистяков О. И. Очерк истории Советской Конституции. М., 1987. С. 60.

чий. Дальнейшее конституционное развитие России шло на основе общесоюзной Конституции.

В середине 30-х гг. в Советском Союзе было провозглашено построение основ социализма. Социалистические общественные отношения стали господствующими в экономике, политике, социально-культурной области. Вопрос «кто – кого» был решен в пользу социализма как в городе, так и в деревне. Вполне очевидно, что эта победа требовала конституционного закрепления и дальнейшего развития. В декабре 1936 г. VIII Чрезвычайный съезд Советов СССР принял новую общесоюзную Конституцию, на основе которой в 1937 г. была принята новая Конституция РСФСР. Оба документа отразили факт победы социализма в стране; закрепили господство социалистической системы хозяйства; провозгласили перерастание государства диктатуры пролетариата в общенародное государство; установили принцип равенства граждан, отменили ограничения избирательных прав; ввели новую систему представительных органов государственной власти; расширили права и свободы граждан. С точки зрения современного конституционализма так называемая «Сталинская» Конституция являлась вполне прогрессивной и демократичной.

Последней советской конституцией стала Конституция РСФСР 1978 г., созданная на основе Конституции СССР 1977 г. Документ закреплял руководящую и направляющую роль КПСС (авангард всего народа) в жизни общества (ст. 6). Государство при этом определялось как общенародное, а общество – как развитое социалистическое (пreamble). Документ был гимном труду и трудящимся.

С точки зрения управления в советском обществе закреплялась и последовательно реализовывалась система государственных и общественных целей. Цели и задачи общества и государства были сформулированы и закреплены четко и недвусмысленно. В preamble декларировалось: «Высшая цель Советского государства – построение бесклассового коммунистического общества, в котором получит развитие общественное коммунистическое самоуправление». Цели и задачи коммунистического развития (строительства) определяли стратегию и тактику государственного управления в СССР. Более того, в основном законе нашли отражение отраслевые цели государственного управления. Конституцию СССР 1977 г. можно считать образцом советской юридической «архитектуры». Кроме того нельзя не признать, что советский народ достиг впечатляющих успехов на пути реализации конституционных положений. Но история распорядилась иначе. Советский Союз прекратил свое существование и построение коммунизма приостановилось...

12 декабря 1993 г. путем всенародного голосования была принята новая Конституция Российской Федерации, общество выбрало рыночную экономику, которая ознаменовала начало нового этапа конституционного развития нашей страны. Необходимость принятия этой конституции была вызвана коренными преобразованиями в жизни российского общества. Сущность этих преобразований состоит в переходе от социалистической системы хозяйства к рыночной экономике, от монопартийной политической системы к политическому плюрализму. Однако не стоит забывать о том, что Конституция 1993 г. одна из самых драматичных в истории, поскольку «рождалась» в условиях острейшего политического кризиса, сопровождавшегося человеческими жертвами. В референдуме приняло участие 58 187 755 зарегистрированных избирателей (54,8 % от общего числа). За принятие Конституции из них проголосовало 32 927 630 избирателей (58,4 %), против – 23 431 333 (41,6 %). Это означало принятие Конституции Российской Федерации.

**Ключевые понятия:** конституционный строй, основы конституционного строя, конституция, свойства конституции, политические основы конституционного строя, основы правовой организации общества, экономические основы конституционного строя, социальные и духовно-культурные основы конституционного строя, этапы конституционного развития России (1918 г., 1925 г., 1937 г., 1978 г., 1993 г.).

### **Контрольные вопросы:**

1. Сформулируйте в академическом (строго научном) и метафоричном (литературном, художественном) ключе (стиле) понятие «конституционный строй».
2. Какие положения (идеи, ценности), на Ваш взгляд, должны были оказаться в первой главе Конституции Российской Федерации 1993 г., а какие из них уже не соответствуют современной действительности?
3. Какую роль выполняют органы внутренних дел в охране и защите основ конституционного строя?
4. Кратко охарактеризуйте отечественные конституции (1918, 1925, 1937, 1978 и 1993 гг.).

### **Рекомендуемая литература по теме:**

Бабаев В. К., Бабаев С. В. Функции современного Российского государства. Н. Новгород, 2001.

Матузов Н. И. Актуальные проблемы общей теории права. Саратов, 2004.

Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации / отв. ред. В. В. Лазарев. М., 2001.

Харитонов А. Н. Государственный контроль над преступностью (Теоретические и правовые проблемы). Омск, 1997.

Шахрай С. М. Неизвестная конституция. *Constitutio incognita*. М., 2013.

## **Глава 13. Конституционные основы публичной власти в Российской Федерации**

Публичная власть выступает главным ресурсом и средством государственного и муниципального управления. Носителями публичной власти являются образованные народом и государством институты (органы), каждый из которых в определенном объеме и специфических формах участвует в публичном управлении.

### **§ 1. Публичная власть: понятие и структура**

Публичная власть — общественное, коллективное явление, возникающее из-за необходимости управлять людьми (индивидуами) с несовпадающими интересами и целями. В основе публичной власти лежит коллективно осознаваемая необходимость в легальном и легитимном управлении обществом в целях обеспечения общественного порядка и безопасности<sup>1</sup>. Термин «публичный», унаследованный из политической культуры Древнего Рима, означает коллективное, общественное значимое содержание власти, в отличие от термина «частный», выражавшего интересы отдельных лиц.

Публичная власть понимается в нескольких значениях (смыслах): *социологическом* — как властеотношения (отношения политического господства и подчинения); *институциональном* — как система институтов (органов, организаций, должностных лиц), обладающих властью и использующих ее в процессе управления; *психологическом* — повелевание и повинование (внутренняя ответственность властителя и долг, сознание необходимости повинования у подвластного); *юридическом* — право издавать общеобязательные, формально-определенные правила поведения (законы) и требовать их исполнения; *теологическом* — следование воле божьей.

*Публичная власть характеризуется следующими признаками:*

1. *Волевой характер.* Данный признак означает, что публичная власть способна в лице ее носителя подчинять собственной воле поведение иных участников общественных отношений, сообразовывать волю индивидов и их групп с волей носителя власти (органды государственной власти, институты местного самоуправления). Публичная власть возможна только там, где существует ее сознательно-волевое восприятие. Несогласие, неповинование публичной власти, посягательство на нее, также являются формами ее восприя-

---

<sup>1</sup> Чиркин В. Е. Публичная власть в современном обществе // Журнал российского права. 2009. № 7. С. 5.

тия. Однако в таких случаях «включается» механизм государственного принуждения, и власть, как правило, добивается своей цели, за исключением пожалуй революций, когда массовое неповиновение власти достигает критической массы, точки невозврата. Однако и в данном случае на месте свергнутой власти тут же оказывается новая власть, веления которой не менее обязательны для исполнения.

Властвующая бюрократия и революция всегда находились в опасной связи. Бюрократия – приемное дитя революции. Пожирая своих детей, революция не трогает бюрократию как необходимый ей институт. Революция начинается с «заговора бюрократии» и заканчивается ее победой. Доведя старый режим до кризиса, бюрократия с готовностью начинает служить новому<sup>1</sup>.

2. *Универсальность*. Публичная власть оказывает влияние на все сферы жизнедеятельности общества. Она способна решать самые разнообразные классовые и общесоциальные задачи при помощи механизма (аппарата) публичного управления. В распоряжении публичной власти, как отмечалось ранее, находятся самые разнообразные формы, методы, средства и ресурсы воздействия на общественные отношения. В свое время Ф. Энгельс заметил: «...публичная власть усиливается по мере того, как обостряются классовые противоречия внутри государства, и по мере того, как соприкасающиеся между собой государства становятся больше и населеннее»<sup>2</sup>. Время подтвердило это высказывание. Современные вызовы и угрозы увеличивают спрос на государство и заставляют публичную власть увеличиваться и усиливаться, становиться более адаптивной и пластичной применительно к постоянно меняющимся условиям.

3. *Верховенство*. Публичная власть с точки зрения значимости принимаемых ей решений не терпит конкуренции. Ее указания и решения обладают наивысшей силой и авторитетом, безусловной обязательностью. В современных условиях практически все установления и решения органов государственной власти и местного самоуправления имеют юридическую форму и содержатся в нормативных правовых, правоприменительных и интерпретационных актах. Данное обстоятельство дополнитель но подчеркивает общественную обязательность и неукоснительность исполнения государственно-властных велений.

---

<sup>1</sup> Исаев И. А. Закон и Революция. Легальные основания революционного мифа. М., 2019. С. 7.

<sup>2</sup> Маркс К., Энгельс Ф. Избранные произведения. В 3-х т. Т. 3. М., 1983. С. 363.

Например, в ч. 2 ст. 4 содержится верховенство Конституции и федеральных законов на всей территории Российской Федерации; в ч. 2 ст. 15 закреплена обязанность всех участников общественных отношений соблюдать Конституцию и законы; в ч. 2 ст. 90 закреплено положение об обязательности исполнения указов и распоряжений главы государства, в ч. 2 ст. 115 Конституции напрямую указывается на обязательность исполнения решений Правительства Российской Федерации. Аналогичная норма содержится в ст. 6 Федерального конституционного закона «О Конституционном суде Российской Федерации», в которой установлена обязательность решений Конституционного суда Российской Федерации для участников общественных отношений.

4. *Единство*. Единство публичной власти означает ее неделимость, целостность, монолитность. В государстве не могут одновременно существовать и действовать две и более публичные власти. Если что-то подобное имеет место, то одна из этих властей подавляет другую, в противном случае государство прекращает свое существование. В соответствии со ст. 3 Конституции «...единственным (выделено мной – Д. П.) источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ». Это означает, что народ как источник власти не может создавать (порождать) несколько властей. Формально-юридическое закрепление принципа разделения властей (ст. 10 Конституции) вовсе не означает фактического существования трех самостоятельных и суверенных государственных властей. Речь идет о разделении управленческого труда или относительном обособлении функций государственной власти: законодательной, исполнительной и судебной. Также следует учесть, что в соответствии со ст. 132 Конституции органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в *единую систему* (выделено мной – Д. П.) публичной власти в Российской Федерации.

5. *Принуждение*. Публичная власть перестает быть таковой, если она не способна добиваться исполнения своих решений. Не секрет, что властные решения не всегда исполняются добровольно, в силу внутренней убежденности участников общественных отношений. Нередко власть вынуждена использовать меры, влекущие определенные лишения физического, материального или организационного характера в отношении тех, кто добровольно отказывается (игнорирует) выполнять общебязательные властные веления. Система таких мер называется государственным принуждением. Следует принять во внимание, что государственное принуждение является объективно необходимым способом (средством) осущес-

вления публичной власти, выступает одной из гарантий защиты прав и свобод человека, основано на праве и обладает мощным стимулирующим потенциалом<sup>1</sup>.

6. *Легальность и легитимность.* Внешне созвучные, эти признаки имеют разное значение. Легальность публичной власти означает законность, правомерность, официальность ее существования возникновения и функционирования. Легитимность означает реальное (а не фиктивное) народное волеизъявление, действительное согласие народа с политическим курсом страны, широкую социальную поддержку решений органов власти. Легальность и легитимность власти не одно и тоже. Власть может быть сформирована (учреждена) вполне законно, но при этом не пользоваться поддержкой населения. И наоборот, незаконно установленная власть (например, в ходе революции) может опираться на поддержку общества<sup>2</sup>. Иногда легитимность власти закрепляется в нормативных правовых актах в качестве принципа. Например, в ст. 9 Федерального закона «О полиции» закреплено, что «полиция при осуществлении своей деятельности стремится обеспечивать общественное доверие к себе и поддержку граждан»<sup>3</sup>.

«Власть, – пишет Б. де Жувенель, – может быть, в принципе, основана единственно только силой и поддержана единствено только привычкой, но возрастать она может не иначе как при посредстве доверия»<sup>4</sup>.

Легитимность не является имманентным свойством публичной власти, в связи с чем нуждается в непрерывном воспроизведстве. Соответственно, легитимация – процесс компенсирования (восполнения) недостаточности легитимности публичной власти. Публичная власть осуществляет политику легитимации в двух главных направлениях: либо служит интересам народа, либо управляет общественным сознанием при помощи разнообразных идеологических и юридических форм, исходя из необходимости самообъяснения<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Макарейко Н. В. Государственное принуждение в механизме обеспечения экономической безопасности: теоретические и прикладные аспекты: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Н. Новгород, 2016. С. 14, 26–27.

<sup>2</sup> Радько Т. Н. Проблемы теории государства и права. М., 2015. С. 61–62.

<sup>3</sup> О полиции: федер. закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 7. Ст. 900.

<sup>4</sup> Жувенель Б. Власть: естественная теория её возрастания. М., 2011. С. 52.

<sup>5</sup> Иванченко Ю. А. Сущность, механизм и формы правовой легитимации государственной власти: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015. С. 15.

Таким образом, *публичная власть* – это система легальных социально-политических институтов, выражают волю народа, обладающих правом издавать общебязательные правила поведения и добиваться их выполнения от участников общественных отношений.

С точки зрения конституционно-правового регулирования система публичной власти в Российской Федерации на современном этапе включает в себя два главных институциональных элемента: органы государственной власти (государственная власть) и органы местного самоуправления (муниципальная власть).

## **§ 2. Органы государственной власти в системе публичной власти Российской Федерации**

Органы государственной власти (государственные органы, органы государства) являются основным звеном (элементом) в механизме публичного управления. Именно они в большей степени обладают публично-властными полномочиями и ресурсами. Главным принципом построения системы государственных органов в Российской Федерации выступает разделение властей, представляющее собой структурно-функциональную определенность органов государственной власти. Структура (система) государственной власти современного государства при всем многообразии обладает определенной типичностью, поскольку включает в себя традиционные, формировавшиеся веками институты государственной власти: глава государства, парламент, правительство, суды и контрольно-надзорные органы. В систему органов государственной власти также входят органы государственной власти республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов, которые устанавливаются субъектами Российской Федерации (далее – субъекты) самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, в соответствии с установленными федеральным законом (ч. 1 ст. 77 Конституции).

Государственная власть осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную ветви, ее осуществляют: Президент, Федеральное Собрание, Правительство и суды (ст. 10, 11 Конституции).

**Президент Российской Федерации.** Роль Президента в системе публичной власти традиционно ассоциируется с «сильным центром власти», способным обеспечить независимость и государственную целостность России, поддерживать гражданский мир и согласие в стране с уникальной федеративной структурой и много-

национальной культурой, развивающейся в сложных геополитических условиях XXI в. В системе органов государственной власти, а также в механизме государственного и муниципального управления Президент занимает особое место. Исключив Президента из триады ветвей власти, Конституция фактически поставила его над ними<sup>1</sup>.

*Во-первых*, Президент является главой государства (ч. 1 ст. 80 Конституции). Поскольку Президент избирается гражданами России, он представляет их интересы внутри страны и за ее пределами. В соответствии с ч. 1 ст. 82 Конституции при вступлении в должность Президент приносит присягу и обязуется «...верно служить народу». Глава государства является гарантом Конституции, прав и свобод человека и гражданина (ч. 2 ст. 82 Конституции).

*Во-вторых*, Президент является центральным элементом в системе публичного управления, ядром в системе органов государственной власти, образуя самостоятельную ветвь, поскольку не входит ни в одну из ветвей классической триады. В соответствии с ч. 2 ст. 80 Конституции Президент *обеспечивает согласованное функционирование органов, входящих в единую систему публичной власти* (выделено мной – Д. П.), а в соответствии с ч. 3 ст. 82 Конституции глава государства определяет основные направления внутренней и внешней политики.

*В-третьих*, Президент обладает широкими полномочиями в сфере формирования и управления системой органов государственной власти и их должностных лиц:

1. *Полномочия по формированию институтов президентской власти.* Глава государства формирует Государственный Совет, Совет Безопасности, Администрацию Президента; назначает и освобождает полномочных представителей Президента.

2. *Полномочия по формированию и управлению исполнительной властью.* Президент в установленном порядке назначает Председателя и заместителей Председателя Правительства, федеральных министров, осуществляет общее руководство Правительством; утверждает структуру федеральных органов исполнительной власти; назначает (после консультации с Советом Федерации) руководителей федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами обороны, безопасности государства, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций.

---

<sup>1</sup> Краснов М. А., Шаблинский И. Г. Российская система власти: треугольник с одним углом. М., 2008. С. 30–31; Чепунов О. И. Системное взаимодействие органов государственной власти в Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2011. С. 34.

ций и ликвидации последствий стихийных бедствий, общественной безопасности. Президент вправе приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов в случае противоречия Конституции, законам, международным обязательствам или нарушения прав и свобод человека до решения вопроса соответствующим судом.

*3. Полномочия в сфере законотворческой деятельности.* Президент назначает представителей Российской Федерации в Совете Федерации; назначает выборы Государственной Думы; в установленном порядке распускает Государственную Думу; вносит законопроекты в Государственную Думу; подписывает и обнародует федеральные законы; обращается к Федеральному Собранию с ежегодными посланиями о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства. До подписания закона Президент вправе обратиться в Конституционный Суд с запросом о его конституционности.

*4. Полномочия Президента в сфере правосудия.* Президент представляет Совету Федерации кандидатуры для назначения Председателя, заместителя Председателя и судей Конституционного Суда Российской Федерации (далее – Конституционный Суд) и Верховного Суда Российской Федерации (далее – Верховный Суд); назначает председателей, заместителей председателей и судей других федеральных судов, а также вносит предложения по освобождению указанных должностных лиц от занимаемых должностей.

*5. Полномочия Президента в сфере государственного контроля и надзора.* Президент представляет Государственной Думе кандидатуру на должность Председателя Центрального банка; назначает (после консультаций с Советом Федерации) Генерального прокурора и его заместителей, прокуроров субъектов, прокуроров военных и других прокуратур; представляет палатам Федерального Собрания кандидатуры на должность Председателя, заместителя Председателя и аудиторов Счетной палаты.

Контроль за исполнением решений главы государства осуществляет Администрация Президента, являющаяся государственным органом.

Конституция закрепляет и иные полномочия Президента. Однако, приведенных выше прерогатив главы вполне достаточно, чтобы убедиться в том, что положение главы в системе публичной власти характеризуются функциями политico-правового руководства ее институтами. В своей совокупности функции Президента по отношению к системе публичной власти домини-

рут и обеспечивают ему роль координационно-контрольного и арбитражно-интегративного центра в системе государственного управления.

**Органы законодательной власти.** *Законодательная власть – это ветвь власти, формирующая законодательную основу функционирования государства (принимающая законы) и осуществляющая иные функции, обусловленные ее представительным характером.*

Представительным и законодательным органом Российской Федерации является Федеральное Собрание – парламент, состоящее из двух палат – Совета Федерации и Государственной Думы.

Основными функциями парламента в сфере публичного управления являются:

- законодательная деятельность, выражаясь в принятии законов, составляющих правовую основу государственного управления;

- полномочия по формированию субъектов управления – органов государственной власти (назначение выборов Президента; *отрешение* Президента от должности; *утверждение*: кандидатур Председателя и заместителей Председателя Правительства, федеральных министров<sup>1</sup>; *назначение*: Председателя, заместителя Председателя и судей Конституционного Суда, Председателя, заместителей Председателя и судей Верховного Суда; Председателя, заместителя Председателя и аудиторов Счетной палаты; Председателя Центрального банка; Уполномоченного по правам человека; *проведение консультаций*: по кандидатурам руководителей федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами обороны, безопасности государства, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, общественной безопасности; Генерального прокурора, его заместителей, прокуроров субъектов, прокуроров военных и других прокуратур);

- контрольные полномочия<sup>2</sup> (утверждение указов Президента о введении чрезвычайного или военного положения; решение вопроса о доверии Правительству; заслушивание ежегодных отчетов Правительства; заслушивание ежегодных докладов Генераль-

---

<sup>1</sup> За исключением руководителей федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами обороны, безопасности государства, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, общественной безопасности.

<sup>2</sup> Более подробно вопросы парламентского контроля регулируются Федеральным законом от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ «О парламентском контроле» // Российская газета. 2013. № 100.

ного прокурора о состоянии законности и правопорядка; заслушивание ежегодных отчетов Центрального банка; направление парламентских запросов руководителям государственных органов и органов местного самоуправления и др.).

**Исполнительная власть.** В классической триаде ветвей власти (законодательная, исполнительная, судебная) исполнительная власть занимает доминирующее положение, что вполне объяснимо. *Во-первых*, численность чиновников аппарата исполнительной власти значительно превосходит численность служащих во всех иных ветвях власти вместе взятых. *Во-вторых*, в распоряжении исполнительной власти находятся самые разнообразные ресурсы (материальные, технические, коммуникационные, технологические, информационные), в том числе – бюджет. *В-третьих*, исполнительная власть издает подзаконные нормативные правовые акты, занимающие «львиную долю» в законодательстве. *В-четвертых*, исполнительная власть (в лице правоохранительных институтов) непосредственно (в контактной форме) применяет государственное принуждение. *В-пятых*, полномочия исполнительной власти носят исполнительно-распорядительный характер.

*Исполнительная власть – это система органов (институтов), наделенных исполнительно-распорядительными полномочиями и издающие подзаконные нормативные правовые акты для реализации основных направлений внутренней и внешней политики.*

Исполнительную власть осуществляет Правительство под общим руководством Президента. По предметам совместного ведения федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов образуют единую систему исполнительной власти (ч. 2 ст. 77 Конституции). Федеральные органы исполнительной власти по соглашению с органами исполнительной власти субъектов могут передавать им осуществление части своих полномочий.

Правовую основу деятельности исполнительной власти, определяющие ее место и роль в системе публичной власти, составляют Конституция, ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» и иные нормативные правовые акты. В систему федеральных органов исполнительной власти входят федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства.

**Федеральные министерства** — осуществляют выработку государственной политики и нормативно-правовое регулирование в установленной сфере деятельности (функции по принятию нормативных правовых актов; координацию и контроль деятельности находящихся в ведении федеральных служб и федеральных агентств; координацию деятельности государственных внебюджетных фондов).

**Федеральные службы** — осуществляют контроль и надзор в установленной сфере деятельности; специальные функции в области обороны, государственной безопасности, защиты и охраны государственной границы Российской Федерации, борьбы с преступностью, общественной безопасности; правоприменительные функции (издание индивидуальных правовых актов).

**Федеральные агентства** — выполняют функции по оказанию государственных услуг; функции по управлению государственным имуществом; правоприменительные функции.

*Правовые акты органов исполнительной власти.* Правительство издает постановления и распоряжения, обеспечивает их исполнение. Постановления Правительства — это правовые акты, имеющие нормативное содержание. Распоряжения издаются по оперативным вопросам управления и не содержат норм права. Порядок принятия актов Правительства регулируется Постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июня 2004 г. «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации»<sup>1</sup>.

Наиболее типичным видом правового акта, издаваемым федеральным министерством, является приказ. Приказы федеральных министерств могут носить нормативный (содержать обязательные правила поведения) и индивидуальный (правоприменительный) характер. Приказы иных федеральных органов исполнительной власти, как правило, являются правоприменительными, поскольку федеральные службы и федеральные агентства не вправе осуществлять нормативно-правовое регулирование в установленной сфере деятельности кроме случаев, определенных указами Президента или постановлениями Правительства. Руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта издает указы (постановления) и распоряжения (ч. 1 ст. 22 ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных)

---

<sup>1</sup> О регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 1 июля 2004 г. № 260 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 23. Ст. 2313.

и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>1</sup>.

**Судебная власть.** В системе публичной власти органы правосудия занимают особое место, поскольку осуществляют деятельность по охране и защите права, в том числе от нарушений со стороны субъектов публичного управления. Сила судебной власти, – пишет В. М. Лебедев, – ее самостоятельность по отношению к исполнительной и законодательной власти должны быть обеспечены верховенством закона, закрепляющего принцип судейской независимости и гарантии его реализации<sup>2</sup>.

*Судебная власть – это система органов государства, осуществляющая правосудие.*

С точки зрения управления судебная власть – это система публичных институтов. Формами (способами) осуществления судебной власти являются конституционное, гражданское, арбитражное, административное и уголовное судопроизводство. Судебную систему Российской Федерации составляют Конституционный Суд, Верховный Суд, федеральные суды общей юрисдикции, арбитражные суды, мировые судьи субъектов Российской Федерации. Полномочия судов имеют прямое отношение к вопросам государственного и муниципального управления. Особенно ярко это прослеживается в полномочиях Конституционного Суда и Верховного суда:

– разрешение дел о соответствии Конституции: федеральных конституционных законов, федеральных законов, нормативных актов Президента, Федерального Собрания, Правительства, нормативных актов субъектов, изданных по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти Российской Федерации и совместному ведению органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов; договоров между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов, договоров между органами государственной власти субъектов; не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации (Конституционный Суд);

---

<sup>1</sup> Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федер. закон РФ от 6 октября 1999 г. №184-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 42. Ст. 5050.

<sup>2</sup> Лебедев В. М. Гарантии независимости судебной власти в Российской Федерации: концепция, история становления и современное состояние // Журнал российского права. 2019. № 11. С. 8.

- разрешение споров о компетенции между государственными органами (Конституционный Суд);
- проверка конституционности проектов законов Российской Федерации о поправке к Конституции, проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов, а также принятых законов до их подписания Президентом (Конституционный Суд);
- разрешение вопроса о возможности исполнения решений межгосударственных органов, иностранных или международных (межгосударственных) судов, налагающих обязанности на Российскую Федерацию, в случае если такие решения противоречат основам публичного правопорядка (Конституционный Суд);
- рассмотрение административных дел об оспаривании нормативных правовых и ненормативных актов государственных органов, их решений и действий (Верховный Суд);
- надзор за деятельностью нижестоящих судов (Верховный Суд).

Акты или их отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу, не соответствующие Конституции международные договоры не подлежат введению в действие и применению. Акты или их отдельные положения, признанные конституционными в истолковании, данном Конституционным Судом, не подлежат применению в ином истолковании. Таким образом, Конституционный Суд является активным участником управления нормотворческим и правоприменительным процессом, проверяя конституционность законодательных положений, устанавливая в своих решениях (постановлениях) новые конституционные нормы или отменяя действующие<sup>1</sup>.

**Контрольно-надзорные органы.** Контрольно-надзорные органы – это особая ветвь власти, получившая развитие в условиях усложнения социальных процессов, в том числе управленических отношений и развития государственного механизма. Она значительно меньше по объему и функциям, чем законодательная, исполнительная или судебная ветви, но в современном государстве это реальная и достаточно эффективная власть<sup>2</sup>.

С момента обоснования идеи разделения властей европейскими мыслителями прошло около трехсот лет. Современное государство, публичная власть, управление и его аппарат под воздействием множества внутренних и внешних факторов существенно изменились.

---

<sup>1</sup> Байтин М. И. Сущность права (Современное нормативное правопонимание на грани двух веков). М., 2005. С. 483–485.

<sup>2</sup> Радько Т. Н. Проблемы теории государства и права. М., 2015. С. 124.

Классическая триада ветвей власти уже не позволяет охватить все многообразие участников публичного управления. И это вполне закономерно и объяснимо применительно к современным, стремительно меняющимся условиям.

В России контрольно-надзорную власть осуществляют Прокуратура, Уполномоченный по правам человека, Счетная палата, Центральный банк, избирательные комиссии.

*Контрольно-надзорные органы – это институты публичной власти, осуществляющие деятельность по обеспечению соблюдения (исполнения) общеобязательных правил путем проверки (выявления соответствия) фактических показателей нормативным.*

### **§ 3. Органы местного самоуправления в системе публичной власти Российской Федерации**

Как известно, народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления (далее – МСУ). Последние формируются территориальным коллективом и, представляя его интересы, являются неотъемлемой частью публичной власти, образуя вместе с органами государства ее систему (ч. 3 ст. 132 Конституции).

*Органы местного самоуправления – это избираемые населением или образуемые представительным органом муниципального образования органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.*

Конституция признает и гарантирует МСУ, однако выводит органы из системы органов государственной власти (ст. 12 Конституции). Вместе с тем, органы МСУ могут наделяться отдельными государственными полномочиями при условии передачи им необходимых для осуществления таких полномочий материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству (ч. 2 ст. 132 Конституции).

*Формами осуществления местного самоуправления* (Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>1</sup>) являются: местный референдум; муниципальные выборы; голосование по отзыву должностного лица, голосование по изменению границ муниципального образования или его преобразованию; сход граждан; правотворческая

---

<sup>1</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон РФ от 6 октября 2003 № 131-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации 2003. № 40. Ст. 3822.

инициатива граждан; территориальное общественное самоуправление; публичные слушания, общественные обсуждения; собрание граждан; конференция граждан; опрос граждан; обращения граждан в органы местного самоуправления и др.

*Гарантии МСУ* (ст. 133 Конституции):

- право на судебную защиту;
- право на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате выполнения органами МСУ во взаимодействии с органами государственной власти публичных функций;
- запрет на ограничение прав МСУ, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами.

*Виды (система) муниципальных правовых актов:*

1. Устав муниципального образования, правовые акты, принятые на местном референдуме (сходе граждан).
2. Нормативные и иные правовые акты представительного органа МСУ.
3. Правовые акты главы муниципального образования, местной администрации и иных органов МСУ и должностных лиц МСУ, предусмотренных уставом муниципального образования.

### **Ключевые понятия:**

Публичная власть, законодательная власть, исполнительная власть, судебная власть, контрольно-надзорные органы, органы местного самоуправления.

### **Контрольные вопросы:**

1. Перечислите и кратко охарактеризуйте признаки публичной власти.
2. В чем заключается общее назначение законодательной власти? Какие полномочия в сфере публичного управления осуществляют палаты Федерального Собрания?
3. Какая ветвь власти на Ваш взгляд фактически доминирует в системе государственной власти?
4. К какой из ветвей власти относится Президент?
5. Являются ли органы местного самоуправления частью публичной власти? Обоснуйте Вашу точку зрения, сославшись на Конституцию.

**Рекомендуемая литература по теме:**

Жувенель Б. Власть: естественная теория ее возрастания. М., 2011.

Краснов М. А., Шаблинский И. Г. Российская система власти: треугольник с одним углом. М., 2008.

Лебедев В. М. Гарантии независимости судебной власти в Российской Федерации: концепция, история становления и современное состояние // Журнал российского права. 2019. № 11.

Радько Т. Н. Проблемы теории государства и права. М., 2015.

Чепунов О. И. Системное взаимодействие органов государственной власти в Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2011.

Чиркин В. Е. Публичная власть в современном обществе // Журнал российского права. 2009. № 7.

## **Глава 14. Институты непосредственной демократии в государственном и муниципальном управлении**

### **§ 1. Понятие конституционных институтов непосредственной демократии**

Одной из важнейших основ конституционного строя России является народовластие, которое признается на конституционном уровне. В Конституции РФ закрепляется, что носителем суверенитета и единственным источником власти в РФ является ее многонациональный народ. Это означает, что Россия провозглашается демократическим государством, где власть принадлежит исключительно народу.

В положениях Конституции раскрываются признаки демократизма, закрепляется конституционный механизм реализации власти народа, названы наиболее важные по своей социальной значимости и роли институты непосредственной демократии, сформулированы конституционные гарантии легитимности народовластия.

Таким образом, в основе понятия «непосредственная демократия» лежат идеи прямого правления народа, его руководства собственной жизнью, самоуправления и самоорганизации в общественных и государственных делах.

Непосредственная (прямая) демократия – это совокупность конституционно-правовых институтов, посредством которых народ выражает свою волю, сам осуществляет государственную власть или власть местного самоуправления<sup>1</sup>.

Непосредственная демократия обеспечивает наиболее полное участие населения в управлении страной, дополняет постоянно действующую централизованную представительную систему. Субъектами непосредственной демократии выступают многонациональный народ России в целом; население субъектов РФ и его административно-территориальных единиц (городских, сельских поселений), избирательных округов, трудовые коллективы.

К характерным чертам непосредственной демократии относятся следующие: 1) это одна из форм участия граждан в осуществлении народовластия; 2) право на участие в непосредственном волеизъявлении имеют определенные субъекты на основе гражданства, проживания на определенной территории, членства в трудовом коллективе или иных объединениях граждан; 3) прямое волеизъявление

---

<sup>1</sup> Конституционное право России: учебник / под ред. С. А. Авакьяна. М., 2017. С. 388.

ние не опосредуется какими-либо органами, оно оформляется актами непосредственной демократии.

В зависимости от юридического значения (последствий) институты непосредственной демократии могут быть подразделены на две группы: императивного и консультативного характера. Особенность императивных форм: принимаемые народом решения признаются окончательными, обязательными и не требуют последующего юридического утверждения государственными органами или органами местного самоуправления. К императивным институтам непосредственной демократии относятся: референдум, выборы, отзыв избирателями избранных ими представителей, голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования, сход граждан в муниципальном управлении. Например, такая форма непосредственной демократии как отзыв депутатов избирателями предусматривалась и советским законодательством. Тем не менее в современной России изначально данный институт закреплялся лишь на уровне муниципальных органов власти в отношении депутатов и выборных должностных лиц местного самоуправления, и лишь с внесением изменений в действующее законодательство с 2012 года стал распространяться на высшее должностное лицо субъекта РФ.

Консультативная форма непосредственной демократии позволяет выявить волю народа или населения определенной территории по тому или иному вопросу, которая затем находит отражение в акте (решении) государственного органа или органа местного самоуправления. К ним можно отнести: опрос населения, обсуждение проектов нормативных правовых актов, публичные слушания, правотворческую инициативу, коллективные обращения граждан по вопросам общественного значения.

Отдельные институты непосредственной демократии, существовавшие в советской России, не сразу получили свое закрепление в современном российском законодательстве. Например, в советском законодательстве закреплялась такая форма непосредственной демократии как народное обсуждение проектов нормативных правовых актов, что предусматривалось Законом РСФСР «О народном обсуждении важных вопросов государственной жизни» от 20 апреля 1988 г. В настоящее время в России предусмотрена процедура общественного обсуждения как федеральных конституционных законов или федеральных законов, затрагивающих основные направления государственной политики в области социально-экономического развития Российской Федерации по решению Президента РФ, так и нормативных правовых актов, разрабатываемых

федеральными органами исполнительной власти. С этой целью они подлежат размещению на федеральном портале проектов нормативных правовых актов в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет".

Толчком к этому послужило проведение масштабной «народной» экспертизы проекта федерального закона «О полиции». Размещение в сети Интернет данного законопроекта вызвало серьезный общественный резонанс. Только лишь посетивших данную площадку оказалось более 1,5 млн человек, в обсуждении принял участие не менее 16 тыс. человек, а число выраженных мнений превысило 40 тыс.<sup>1</sup> В результате проект закона был существенно доработан в интересах общества и граждан. В него были внесены значительные изменения, определяющие роль и место полиции в обществе, скорректированы нормы, регулирующие практическую работу полиции, а также формы и методы деятельности полиции, уточнены формы контроля и надзора за деятельностью полиции, усилены требования к кадровому составу и определены основные социальные гарантии, необходимые для качественного выполнения полицией своих функций<sup>2</sup>.

К консультативным формам участия граждан РФ в политической жизни страны, гражданского самоуправления следует отнести реализованные в настоящее время возможности не только общественного обсуждения законопроектов, но и оценки их регулирующего воздействия, мониторинга действующего законодательства и эффективности его применения, а также рассмотрения в экспертных рабочих группах общественных инициатив, набравших установленное количество голосов (федеральный уровень – не менее 100 000; региональный уровень – для регионов с населением свыше 2 млн – 100 000, для остальных – 5 % от населения региона; муниципальный уровень – 5 % от населения муниципального образования).

Таким образом, сочетание императивных и консультативных форм непосредственной демократии позволяет гражданам участвовать в государственном и муниципальном управлении. Муниципальное управление, являющееся наиболее приближенным к насе-

---

<sup>1</sup> Аналитический обзор (доклад) по комментариям, полученным в ходе общественного обсуждения проекта федерального закона «О полиции» от 23.09.2010 // Официальный сайт «Общественное обсуждение законопроектов». URL: [www.zakonoproekt.ru](http://www.zakonoproekt.ru) (дата обращения: 10.12.2018).

<sup>2</sup> Комментарий Статс-секретаря – заместителя Министра внутренних дел России Сергея Булавина к законопроекту «О полиции» от 02.11.2010 // Официальный сайт «Общественное обсуждение законопроектов». URL: [www.zakonoproekt.ru](http://www.zakonoproekt.ru) (дата обращения: 10.12.2018).

лению уровнем публичной власти, содержит более значительный перечень форм непосредственной демократии, позволяющий населению решать больший объем вопросов самостоятельно.

## **§ 2. Понятие и сущность выборов. Конституционные принципы проведения выборов в Российской Федерации**

Высшим непосредственным выражением власти многонационального народа Российской Федерации являются свободные выборы. На основе выборов замещаются должности Президента России, глав субъектов РФ, формируются представительные органы государственной власти, образуются органы местного самоуправления.

В зависимости от масштабов и сроков проведения выборы могут быть: а) общегосударственными (на всей территории государства), региональными (в субъекте Федерации) и местными (в муниципальном образовании); б) полными (выборный орган избирается в полном составе) и частичными (избирается часть депутатов выборного органа взамен выбывших); в) очередными (проводятся после несостоявшихся очередных выборов) и внеочередными (проводятся после досрочного прекращения полномочий выборного органа или должностного лица).

К принципам избирательного права в Российской Федерации относятся следующие.

1. Всеобщее избирательное право, согласно которому все граждане РФ, достигшие 18 лет, вправе избирать, участвовать в предусмотренных законом и проводимых законными методами иных избирательных действиях, а по достижении определенного законом возраста – избираться на выборные должности в органы государственной власти и местного самоуправления, за исключением граждан, признанных судом недееспособными или содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда.

Гражданин РФ может избирать и быть избранным независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств.

Ограничения пассивного избирательного права, связанные с нахождением места жительства гражданина РФ на определенной территории РФ, включая требования к продолжительности и сроку проживания гражданина на данной территории, могут устанавливаться только законом.

2. Равное избирательное право. Каждый избиратель имеет один голос. Это обеспечивается тем, что избиратель не может быть включен более чем в один список избирателей, он голосует лично. Каждый избиратель имеет число голосов, равное числу мандатов, подлежащих распределению в избирательном округе с наименьшим числом мандатов, либо один голос. Все избиратели участвуют в выборах на равных основаниях. Это обеспечивается тем, что ни один избиратель не имеет каких-либо преимуществ перед другими избирателями, а избирательные права всех граждан охраняются законом.

3. Прямое избирательное право. Это означает, что избиратели голосуют на выборах «за» или «против» кандидата или списка кандидатов непосредственно.

Преимуществом реализации данного принципа является то, что все избираемые органы государственной власти являются непосредственно представительными органами народа. Таким образом создается возможность постоянной тесной связи этих органов с избирателями.

4. Право на тайное голосование исключает возможность какого-либо контроля за волеизъявлением избирателей. Предоставляется возможность использовать особую комнату или закрытую кабину для заполнения избирательного бюллетеня. Бюллетень опускается в избирательный ящик лично.

5. Право на свободные выборы. Никто не вправе воздействовать на гражданина, чтобы принудить его к участию в выборах, а также на его свободное волеизъявление, что обеспечивается запретом на проведение агитации в день выборов в помещении для голосования.

Гражданин России, проживающий за ее пределами, обладает всей полнотой избирательных прав. Дипломатические и консульские учреждения РФ обязаны оказывать содействие российскому гражданину в реализации избирательных прав, установленных законом.

### **§ 3. Понятие и принципы избирательной системы Российской Федерации**

В настоящее время существует несколько избирательных систем. Длительное время философы, ученые-правоведы, политики разных стран спорят о том, какая избирательная система является предпочтительной. На этот вопрос нет однозначного ответа. Так, мажоритарная избирательная система предполагает избрание депутатов по территориальным избирательным округам. В одномандат-

ном избирательном округе избирается один депутат, двухмандатный (бикамеральный) избирательный округ предполагает избрание двух депутатов, в многомандатном избирательном округе избирается три и более депутата<sup>1</sup>.

Главной особенностью мажоритарной избирательной системы является то, что каждый кандидат выдвигается и избирается в личном качестве независимо от того, выдвигается ли он политической партией или в порядке самовыдвижения.

Выделяют несколько видов мажоритарной избирательной системы.

Мажоритарная система простого большинства предполагает, что победитель должен набрать не менее половины голосов избирателей, принявших участие в голосовании (данная система используется в РФ в первом туре выборов Президента РФ).

При применении мажоритарной системы относительного большинства победителю достаточно набрать больше голосов, чем получили его конкуренты (данная система используется в РФ во втором туре выборов Президента РФ).

Если же для победы в выборах кандидату необходимо набрать определенное число голосов (например, 2/3 от числа участвующих в выборах), такая избирательная система является мажоритарной системой квалифицированного большинства.

Значительным недостатком этой системы является то, что при применении мажоритарной системы может быть не учтена воля большинства избирателей, так как голоса, отданные проигравшим кандидатам, не имеют юридического значения. При этом их количество может быть больше половины, например, при использовании мажоритарной системы относительного большинства.

Историческим ответом на названные недостатки стало создание пропорциональной избирательной системы, при применении которой избиратели голосуют не за отдельных кандидатов, а за их списки, поданные политическими партиями, допущенными к распределению мандатов. Места в избираемых органах распределяются между списками пропорционально количеству полученных голосов, тем самым наглядно отражая расстановку политических сил в обществе. Для этого общее число голосов избирателей, принявших участие в голосовании, делится на число депутатских мандатов, которые подлежат распределению. Получается избирательное

---

<sup>1</sup> Обеспечение прав и свобод человека и гражданина в деятельности органов государственной власти: учебник. Барбин В.В. и др. М.: Академия управления МВД России, 2020. 320 с.

частное. После этого число голосов, полученных каждым списком, делится на избирательное частное, что позволяет определить число депутатских мандатов, полученных конкретной партией.

При применении данной избирательной системы большинство голосов избирателей учитывается, поскольку мандаты распределяются и среди списков, получивших меньшинство голосов.

Тем не менее, пропорциональная избирательная система также имеет свои недостатки, которые обусловлены в том числе самой природой данной избирательной системы. Не вдаваясь в подробности, следует отметить, что пропорциональная система в силу своей природыискажает собственную пропорциональность. В результате итог распределения мандатов отличен от итога голосования избирателей. Это может быть вызвано причинами достаточно безобидными, например, невозможностью деления без остатка: никакой закон не может изменить законов математики.

#### **§ 4. Избирательный процесс и его стадии**

Избирательный процесс в РФ включает в себя установленную законом совокупность стадий, состоящих из конкретных избирательных процедур и избирательных действий. Основными стадиями избирательного процесса являются: назначение выборов; образование избирательных округов, создание избирательных участков в этих округах, регистрация избирателей; выдвижение кандидатов (списков кандидатов) и их регистрация; информационное обеспечение выборов, включающее предвыборную агитацию; голосование; подсчет голосов и подведение итогов голосования, определение результатов выборов и их опубликование.

Решение о назначении выборов должно быть принято не позднее определенного времени до дня истечения срока полномочий, на который были избраны соответствующие органы или депутаты. Выборы назначаются уполномоченным на то должностным лицом или органом только на календарный выходной день, но не на праздничный. В РФ установлен единый день голосования для органов государственной власти субъектов РФ, местного самоуправления и депутатов указанных органов – второе воскресенье сентября года, в котором истекает срок их полномочий, а в год проведения выборов депутатов Государственной Думы очередного созыва – день голосования на указанных выборах.

Субъекты, назначающие выборы, и сроки проведения выборов определяются соответствующими законами. Выборы Президента назначает Совет Федерации не ранее чем за 100 дней и не позднее

90 дней до дня голосования; выборы депутатов Государственной Думы назначает Президент не ранее чем за 110 и не позднее 90 дней до дня голосования.

Если выборы не назначены установленным должностным лицом, то их назначает и проводит соответствующая избирательная комиссия (например, выборы Президента РФ – Центральная избирательная комиссия РФ, выборы в органы государственной власти субъекта РФ – избирательная комиссия субъекта РФ).

В РФ образуются следующие избирательные комиссии: Центральная избирательная комиссия РФ (ЦИК); избирательные комиссии субъектов РФ; избирательные комиссии муниципальных образований; территориальные избирательные комиссии (районные, городские и др.); участковые избирательные комиссии; окружные избирательные комиссии (формируются только при проведении выборов по округам).

В том случае, если и соответствующая избирательная комиссия не назначит выборы в установленный срок, суд общей юрисдикции по заявлениюм избирателей, избирательных объединений, органов государственной власти, органов местного самоуправления, прокурора может определить срок, не позднее которого уполномоченный на то орган или должностное лицо, а в случае их отсутствия – соответствующая избирательная комиссия должна назначить выборы.

Для проведения любых выборов необходимо формирование избирательных округов – территории, на которой избирается депутат (несколько депутатов) или выборное должностное лицо.

Характер и количество избирательных округов зависит от вида выборов. Например, на выборах Президента России вся территория РФ считается единым избирательным округом. А на выборах депутатов Государственной Думы, где используется смешанная избирательная система, для выбора 225 депутатов по мажоритарной избирательной системе вся территория государства разбивается на 225 избирательных округов. Выборы 225 депутатов по пропорциональной избирательной системе, так же, как и выборы Президента, осуществляются по единому избирательному округу.

Следующей стадией избирательного процесса является регистрация избирателей. В списки избирателей на избирательных участках включаются граждане Российской Федерации, обладающие на день голосования активным избирательным правом.

Основанием для включения гражданина Российской Федерации в список избирателей на конкретном избирательном участке является факт нахождения места его жительства на территории

этого участка, который устанавливается органами регистрационного учета граждан РФ по месту жительства и по месту пребывания в пределах РФ. Сведения об избирателях формирует и уточняет глава местной администрации муниципального образования, а в городах федерального значения – руководитель территориального органа исполнительной власти города федерального значения.

Лица, представляющие сведения об избирателях, несут ответственность за достоверность и полноту этих сведений, а также за своевременность их представления.

Гражданин включается в список избирателей только на одном избирательном участке.

Выдвижение кандидатов – это избирательная процедура, в результате которой кандидат (список кандидатов) заявляет о желании баллотироваться на выборах. Право выдвижения кандидатов принадлежит: гражданам РФ в порядке самовыдвижения; избирательным объединениям, политическим партиям – в зависимости от вида выборов.

Самовыдвижение кандидатов производится путем уведомления об этом избирательных комиссий, в которых будет осуществляться регистрация кандидатов, с последующим сбором подписей в поддержку самовыдвижения кандидатов.

Выдвигать кандидатов, списки кандидатов имеют право избирательные объединения. Политическая партия является единственным видом общественного объединения, которое обладает правом выдвигать кандидатов (списки кандидатов) в депутаты на выборные должности в органах государственной власти из числа членов своей партии. При проведении выборов в муниципальных образованиях избирательными объединениями признаются также иные общественные объединения, уставы которых предусматривают участие в выборах.

Регистрация кандидата, списка кандидатов осуществляется соответствующей избирательной комиссией при наличии всех установленных законодательством документов.

Необходимым условием регистрации кандидата, списка кандидатов на выборах депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти, представительных органов муниципальных образований является поддержка выдвижения кандидата, списка кандидатов избирателями, наличие которой определяется по результатам выборов (например, федеральный список кандидатов, выдвинутый политической партией, по результатам последних выборов депутатов Государственной Думы был допущен к распределению депутатских мандатов или получил не менее 3 % голосов

избирателей, принявших участие в голосовании по федеральному избирательному округу), либо подтверждается необходимым числом подписей избирателей, собранных в поддержку выдвижения кандидата, списка кандидатов.

В поддержку выдвижения политической партией кандидата в депутаты Государственной Думы по одномандатному избирательному округу или самовыдвижения кандидата должны быть собраны подписи избирателей в количестве не менее 3 % от общего числа избирателей, зарегистрированных на территории соответствующего избирательного округа, а если в избирательном округе менее 100 тыс. избирателей, – не менее 3 тыс. подписей избирателей.

А в поддержку выдвижения политической партией федерального списка кандидатов должно быть собрано не менее 200 тыс. подписей избирателей, при этом на один субъект Российской Федерации должно приходиться не более 7 тыс. подписей избирателей, зарегистрированных в данном субъекте Российской Федерации.

Информационное обеспечение выборов направлено на обеспечение граждан объективной и достоверной информацией о выборах. Оно включает в себя информирование избирателей и предвыборную агитацию, что способствует осознанному волеизъявлению граждан, гласности выборов.

На избирательные комиссии возложена обязанность информирования граждан, в том числе через средства массовой информации, о ходе подготовки и проведения выборов, о сроках и порядке совершения избирательных действий, о законодательстве Российской Федерации о выборах, о кандидатах и об избирательных объединениях.

Предвыборная агитация является необходимой для информирования избирателей о кандидатах и их программах. К ней относятся, например, призывы голосовать за кандидата, кандидатов, список, списки кандидатов либо против него (них); распространение информации, в которой явно преобладают сведения о каком-либо кандидате (кандидатах), избирательном объединении в сочетании с позитивными либо негативными комментариями; деятельность, способствующая созданию положительного или отрицательного отношения избирателей к кандидату, избирательному объединению, выдвинувшему кандидата, список кандидатов.

Следующим этапом избирательного процесса является голосование. Продолжительность голосования не может составлять менее десяти часов. В РФ голосование продолжается с 8 часов и заканчивается в 20 часов по местному времени. О дне, времени и месте голосования территориальные и участковые комиссии обязаны оповестить избирателей не позднее чем за 10 дней до дня голосования

через средства массовой информации или иным способом (как правило, оповещения опускают в почтовый ящик).

Каждый избиратель голосует лично. Голосование за других избирателей не допускается. Избирательный бюллетень (пакет бюллетеней) выдается избирателю, включенному в список избирателей, под роспись по предъявлении им своего паспорта или заменяющего его документа, а если избиратель голосует по открепительному удостоверению, – по его предъявлении. Заполненные бюллетени опускаются избирателями в опечатанные (опломбированные) ящики для голосования либо в технические средства подсчета голосов при их использовании.

Сразу после окончания голосования на избирательных участках открыто и гласно осуществляется подсчет голосов. На итоговом заседании участковой комиссии заполняется протокол об итогах голосования в двух экземплярах и подписывается всеми присутствующими членами участковой избирательной комиссии с правом решающего голоса. Первый экземпляр сразу отправляется в вышестоящую избирательную комиссию, а второй – вывешивается для всеобщего ознакомления.

На основании протоколов участковых комиссий вышестоящая избирательная комиссия устанавливает итоги голосования на соответствующей территории. Определение результатов выборов и их официальное опубликование осуществляется избирательной комиссией, наделенной этим правом законом. Например, ЦИК наделена таким правом в отношении результатов выборов депутатов Государственной Думы.

Законодательством предусматривается исчерпывающий перечень случаев, в которых выборы могут быть признаны не состоявшимися или недействительными. В этом случае проводятся повторные выборы.

## **§ 5. Референдум: понятие, сущность, виды и значение**

Референдум – голосование граждан РФ, обладающих правом на участие в референдуме, по вопросам государственного (местного) значения.

В России законодательством предусмотрены следующие виды референдумов: референдум РФ, референдум субъекта РФ, местный референдум.

Референдум, в зависимости от вида, проводится на всей или части (в субъекте РФ или муниципальном образовании) территории России на основе всеобщего равного и прямого волеизъявления при тайном голосовании. Каждый участник референдума голосу-

ет лично и обладает одним голосом. Контроль за волеизъявлением гражданина не допускается; в ходе референдума никто не может быть принужден к выражению своих мнений и убеждений или отказу от них.

В референдуме имеет право участвовать каждый гражданин Российской Федерации, достигший на день референдума 18 лет. Не имеет права участия гражданин Российской Федерации, признанный судом недееспособным или содержащийся в местах лишения свободы по приговору суда.

На референдум РФ могут выноситься следующие вопросы: проект Конституции РФ, выносимый Конституционным Собранием; проект нормативного акта или вопрос, обязательное вынесение на референдум которых предусмотрено международным договором РФ; иные вопросы государственного значения.

На референдум РФ не могут выноситься вопросы: об изменении статуса субъекта (субъектов) РФ, закрепленного Конституцией РФ; о досрочном прекращении или продлении срока полномочий Президента РФ, Государственной Думы, а также о проведении их досрочных выборов либо о перенесении сроков проведения таких выборов; об избрании, о назначении на должность, досрочном прекращении, приостановлении или продлении полномочий лиц, замещающих государственные должности РФ; о персональном составе федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов; о создании, избрании, досрочном прекращении, приостановлении или продлении срока полномочий должностных лиц или органов, образованных в соответствии с международным договором РФ; о принятии чрезвычайных и срочных мер по обеспечению здоровья и безопасности населения; иные вопросы, отнесенные к исключительной компетенции федеральных органов государственной власти.

На референдум субъекта РФ могут быть вынесены только вопросы, находящиеся в ведении субъекта РФ, или в совместном ведении с Российской Федерацией, если они не урегулированы на федеральном уровне. На местный референдум выносятся только вопросы местного значения.

С инициативой проведения референдума РФ может выступить: не менее двух миллионов граждан РФ, имеющих право на участие в референдуме, – при условии, что на территории одного субъекта Российской Федерации или в совокупности за пределами территории РФ находится место жительства не более 50 тыс. из них; Конституционное Собрание с проектом новой Конституции РФ; феде-

ральные органы государственной власти, в случаях, предусмотренных международным договором РФ.

Референдум РФ назначает Президент. До его назначения он получает заключение Конституционного Суда РФ о соответствии Конституции РФ инициативы проведения референдума по предложенному вопросу (вопросам) референдума.

Подготовку и проведение референдума, обеспечение реализации и защиты права на участие в референдуме осуществляют избирательные комиссии, созданные и действующие на постоянной основе, а также специальные территориальные комиссии референдума и участковые комиссии референдума.

Информационное обеспечение референдума, голосование, подсчет голосов и установление результатов референдума аналогично стадиям избирательного процесса.

ЦИК признает референдум состоявшимся, если в голосовании приняло участие более половины участников референдума, внесенных в списки участников референдума. Решение признается ЦИК принятым на референдуме, если за вопрос референдума проголосовало более половины участников референдума, принявших участие в голосовании.

Решение, принятое на референдуме, вступает в силу со дня официального опубликования ЦИК результатов референдума. Оно действует на всей территории РФ, является общеобязательным, не нуждается в дополнительном утверждении, и может быть отменено или изменено не иначе как путем принятия решения на новом референдуме, если в самом решении не указан иной порядок отмены или изменения такого решения.

Если для реализации решения, принятого на референдуме, требуется издание нормативного правового акта, федеральный орган государственной власти, в компетенцию которого входит данный вопрос, обязан в течение 15 дней со дня вступления в силу решения, принятого на референдуме, определить срок подготовки этого нормативного правового акта, который не должен превышать три месяца со дня принятия решения на референдуме.

**Ключевые понятия:** непосредственная демократия, выборы, референдум, избирательный процесс, избирательная система.

### **Контрольные вопросы:**

1. Какие институты непосредственной демократии носят обязательный характер?

2. Раскройте основные принципы проведения в РФ выборов и референдума.
3. Какие избирательные системы применяются на выборах в РФ?
4. Что относится к содержанию стадии информационного обеспечения выборов в РФ?
5. Какие виды референдумов предусмотрены российским законодательством?

#### **Рекомендуемая литература по теме:**

Избирательное право Российской Федерации: учебник и практикум для вузов / И. В. Захаров [и др.]; под редакцией И. В. Захарова, А. Н. Кокотова. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2020. 322 с.

Комарова В.В. Формы непосредственной демократии: учебное пособие. М.: Директ-Медиа, 2019.

Конституционное право России : учебник для вузов / Л. А. Нудненко. 7-е изд., перераб. и доп. М. : Юрайт, 2020. 531 с.

Нарутто С.В., Шугрина Е.С. Муниципальная демократия: от теории к практике: монография. М.: Юрлитинформ, 2020. 272 с.

## **Глава 15. Государственное и муниципальное управление в условиях российского федерализма**

### **§ 1. Современная модель и принципы федеративного устройства Российского государства**

Провозглашение России федеративным государством впервые нашло свое отражение в Декларации прав трудящегося и эксплуатируемого народа в 1918 г., которая впоследствии стала частью Конституции РСФСР 1918 г. Советское федеративное государство было образовано 30 декабря 1922 г. в результате подписания Договора об образовании СССР. Таким образом, особенностью процесса становления федерализма в России является сочетание идеи договорного образования единого государства с формальным закреплением данного факта. Конституция 1993 г. провозгласила Россию как федеративное правовое государство с республиканской формой правления. В основе образования субъектов Российской Федерации лежат следующие принципы:

- территориальный (города федерального значения, области, края);
- национально-территориальный (республики, автономные округа, автономная область);
- экономический (объединения нескольких субъектов в один, исходя из экономически выгодных факторов: Забайкальский край, Пермский край, Камчатский край и другие).

Основные признаки российского федерализма:

- ассиметрическая федерация (субъекты являются равноправными (ст. 5 Конституции РФ) и в то же время имеют различный государственно-правовой статус (ст. 66 Конституции РФ));
- централизованная федерация (Российская Федерация оставила за собой право регулирования большинства вопросов, отнесенных к ведению государственной власти);
- наличие единой правовой системы, которая строится на конституционных нормах, но при этом является двухуровневой;
- единая денежная система, единое гражданство и территориальное единство.

К основным принципам федеративного устройства России стоит отнести: государственная целостность; разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации; единство системы государственной власти; равноправие и самоопределение народов в РФ (ст. 5 Кон-

ституции РФ); государственный суверенитет (ст. 4 Конституции РФ); равноправие субъектов (ст. 5 Конституции РФ); единство конституционно-правовой системы (ст. 15 Конституции РФ).

*Государственная целостность.* С одной стороны, государственная целостность определяется единством и неделимостью государственной власти; с другой стороны, государственная целостность предполагает территориальную целостность Российской Федерации. Основным и исключительным источником государственной власти выступает многонациональный народ Российской Федерации (ст. 3 Конституции РФ). Территориальная целостность федерации определяется государственной границей и неотчуждаемостью государственной территории. В соответствии с Законом РФ от 1 апреля 1993 г. № 4730-І «О государственной границе Российской Федерации», государственная граница есть пространственный предел действия государственного суверенитета Российской Федерации. Приоритет государственной целостности в системе конституционных ценностей отмечен в правовой позиции Конституционного Суда РФ, согласно которой «государственная целостность – важное условие равного правового статуса всех граждан независимо от места их проживания, одна из гарантий их конституционных прав и свобод».

*Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.* Правовой основой реализации данного принципа являются положения ст. 71–73, 76 Конституции РФ. Анализ данных статей позволяет сделать ряд выводов.

Во-первых, ст. 71 Конституции РФ, регламентирующая предметы ведения Российской Федерации, соответствующие полномочия также закрепляет за федеральными органами государственной власти.

Во-вторых, предметы совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ в равной мере распространяются на все субъекты федерации вне зависимости от их конституционно-правового статуса.

В-третьих, субъекты обладают всей полнотой государственной власти по предметам ведения, не закрепленным в ст. 71 и ст. 72 Конституции РФ. Так, например, данное положение было учтено в Законе РФ о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ, в соответствии с которым в п. «д» ч. 1 ст. 72 было предложено отнести «сельское хозяйство». Ранее данная сфера не регламентировалась в ст. 71, 72 Конституции РФ, а значит, «де-юре» относилась к ведению субъектов федерации. «Де-факто»

управление данным сектором экономики осуществлялось региональными и федеральными органами государственной власти совместно (о чем свидетельствует принятие Федерального закона от 29 декабря 2006 г. № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства», Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы, утвержденной постановлением Правительства РФ от 14 июля 2012 г. №717).

*Равноправие и самоопределение народов в РФ.* Данный принцип дублирует нормы международного права, закрепленные в Уставе ООН 1945 г. и Международных пактах 1966 г. «О гражданских и политических правах», «Об экономических, социальных и культурных правах» и заключается в праве народа, проживающего на данной территории самостоятельно определять свою судьбу. По данным переписи, проводимой в России в 2010 г., на ее территории проживает более 180 народов. Самоопределение – это свободное определение своего политического статуса и свободное обеспечение своего культурного, духовного, экономического и социального развития. Отличительной чертой принципа равноправия и самоопределения народов в контексте рассмотрения отечественного федерализма является то, что его реализация возможна только в составе Российской Федерации. Право на самоопределение ограничено конституционно-правовыми принципами государственной целостности Российской Федерации, государственного суверенитета, разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ.

Основные формы реализации принципа равноправия и самоопределения народов:

– равноправие языков народов Российской Федерации, равно как равноправие в культурной сфере: на сохранение и развитие своей культуры, традиций и обычаяв, на культурное самоопределение;

– право на образование нового субъекта Российской Федерации, которое исходя из смысла ч. 2 ст. 65 Конституции РФ реализуется в соответствии с Федеральным конституционным законом от 17 декабря 2001 г. № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации». Образование нового субъекта в составе Российской Федерации возможно путем объединения двух и более граничащих между собой субъектов РФ. Процедура предполагает проведение референдумов в заинтересованных субъектах РФ и принятие соответствующего федерального конституционного закона;

– право народа на изменение территорий субъекта, на котором проживает данный народ, а также право на территориальное выделение проживающего народа на территории какого-либо субъекта. Данный вопрос в соответствии с п. «б» ст. 71 Конституции РФ находится в исключительном ведении Российской Федерации, поэтому его решение возможно только с участием органов федеральной власти;

– право на определение наименования субъекта федерации. Новое наименование субъекта РФ не должно предполагать изменение конституционно-правового статуса субъекта РФ или состава Российской Федерации, затрагивать интересы других субъектов РФ или других государств, права и свободы человека и гражданина и основы конституционного строя.

*Государственный суверенитет.* Большинством ученых суверенитет определяется как сущностный признак государства, характеризующийся в верховенстве государственной власти на всей ее территории и независимости в международных отношениях. Важнейшей гарантией государственного суверенитета является конституционно-правовое закрепление суверенитета федерации (ст. 4 Конституции РФ – суверенитет Российской Федерации распространяется на всю ее территорию) и отказ от закрепления суверенитета республик, краев, областей и других субъектов. Тем самым Конституция РФ исключает наличие двухуровневого суверенитета. Данное положение подтверждается решениями Конституционного Суда РФ от 13 марта 1992 г., от 07 июля 2000 г., а также определением от 27 июня 2000 г., основной вывод которых заключается в том, что суверенитетом обладает Российская Федерация в целом, а субъекты Российской Федерации суверенитета не имеют.

Субъекты федерации не обладают признаками суверенитета: они не наделены правом на верховенство государственной власти на своей территории (несмотря на то, что республика в ст. 5 Конституции называется «государством» и имеет свою конституцию и законодательство) или независимостью как в отношениях с федеральным центром, так и на международной арене. В противном случае федерация неизбежно трансформируется в конфедерацию.

Другой гарантией суверенитета федерации выступает полномочие Президента в осуществлении мер по охране суверенитета Российской Федерации. Как верно прокомментировал В. Е. Чиркин, «независимо от формы правления, президент как глава государства выступает тем лицом, которое выполняет особые функции, среди которых можно выделить функции, связанные с защитой сувере-

нитета и целостности всего государства<sup>1</sup>. Для сравнения, согласно Конституции Франции президент является гарантом территориальной целостности и национальной независимости (ст. 5); в Италии государство признается суверенным (ст. 7 Конституции Италии), а президент является главой государства и представляет национальное единство (ст. 87 Конституции Италии); территория Республики Беларусь является пространственным пределом и основой суверенитета (ст. 9 Конституции Республики Беларусь), а президент принимает меры по охране суверенитета республики (ст. 79 Конституции Республики Беларусь).

*Равноправие субъектов.* Конституция Российской Федерации, определяя в ч. 1, 4 ст. 5 конституционно-правовой статус перечисленных в ст. 65 субъектов Российской Федерации, исходит из относящегося к основам конституционного строя принципа равноправия всех субъектов. Данный принцип распространяется на взаимоотношения субъектов федерации между собой (горизонтальное равноправие) и взаимоотношения субъектов с федеральными органами государственной власти (вертикальное равноправие).

Равноправие необходимо рассматривать как равенство конституционно-правовых статусов всех субъектов, входящих в состав Российской Федерации, то есть наличие равного количества прав, обязанностей и ответственности. Так, например, признание суверенитета за республиками (или какими бы то ни было другими субъектами) нарушило бы данный принцип, поскольку «субъект Российской Федерации, не обладающий суверенитетом, по своему статусу не может быть равноправным с суверенным государством» (Определение Конституционного Суда РФ от 6 декабря 2001 г. № 250-О).

При этом принцип равноправия не может трактоваться с точки зрения равенства субъектов. Различные субъекты не являются, да и не должны быть равными в различных сферах общественных отношений. Формальное равноправие субъектов находится в противоречии с их социальными, духовными, экономическими и географическими различиями. Так, площадь Республики Коми в 53 раза превышает площадь Республики Адыгея; численность населения города федерального значения Москвы в 46 раз превышает численность Республики Калмыкия. Отличаются субъекты своим социально-экономическим потенциалом. Величина среднемесячного дохода на душу населения в 2019 г. в Российской Феде-

---

<sup>1</sup> Чиркин В. Е. Глава государства. Сравнительно-правовое исследование. М., 2010. 240 с.

рации составила 35 188 руб., при этом в Москве эта цифра составляет 74 011 руб., в Московской области – 47 547 руб., в Республике Ингушетия – 17 807 руб., в Ставропольском Крае – 24 366 руб., в Курганской области – 21 185 руб., Ямало-Ненецкий автономный округ – 84 365 руб.<sup>1</sup>

*Единство конституционно-правовой системы.* Данный принцип определяется следующим.

Во-первых, в ч. 1 ст. 15 провозглашается верховенство Конституции РФ как основного закона государства на всей ее территории.

Во-вторых, закреплением в ч. 2 ст. 15 Конституции РФ обязанности соблюдать Конституцию и законы органами государственной власти, местного самоуправления, должностными лицами, гражданами и их объединениями.

В-третьих, закреплением сфер исключительной компетенции Российской Федерации и предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

В-четвертых, признанием в ч. 4 ст. 15 общепризнанных принципов и норм международного права, а также международных договоров частью правовой системы Российской Федерации с обязательным условием соответствия нормам Конституции РФ.

В-пятых, гарантией самостоятельности субъектов в сфере законотворчества (ст. 76 Конституции РФ).

Соблюдение принципов федерализма в Российской Федерации является залогом успешного построения устойчивого, сбалансированного, а главное правового государства, деятельность которого способна преодолеть ассиметричные различия субъектного состава и достичь одинаковых условий и стандартов во всех субъектах, входящих в ее состав.

## **§ 2. Организация государственного и муниципального управления в субъектах Федерации**

Систему органов государственной власти в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти (ч. 2 ст. 10 Конституции РФ). Согласно ст. 77 Конституции РФ субъекты Российской Федерации вправе самостоятельно устанавливать систему органов государственной власти субъекта в соответствии с основами конституционного строя Рос-

---

<sup>1</sup> Федеральная служба государственной статистики. Официальный сайт. URL: [https://gks.ru/bgd/regl/b19\\_20/Main.htm](https://gks.ru/bgd/regl/b19_20/Main.htm) (дата обращения: 25.03.2020).

сийской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти.

Систему органов государственной власти субъекта Российской Федерации образуют:

- законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ: законодательные собрания, областные думы, народные советы, собрания депутатов, советы депутатов, народные собрания, парламенты, хуралы;

- высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации: правительства, министерства, администрации субъектов, комитеты и другие ведомства;

- иные органы государственной власти субъекта, образуемые в соответствии с конституцией (уставом) субъекта РФ.

Конституцией (уставом) субъекта РФ может быть предусмотрена должность высшего должностного лица субъекта: главы и (или) председателя правительства республики, главы администрации, губернатора. Указанная в законе диспозитивная норма на практике приобретает императивный характер, поскольку абсолютно во всех субъектах Российской Федерации предусмотрена данная должность.

*Законодательный (представительный) орган субъекта Российской Федерации.*

Является постоянно действующим и единственным органом законодательной власти субъекта РФ. Название и структура данного органа определяется с учетом исторических, национальных и других традиций соответствующего субъекта и устанавливается в конституции (уставе) субъекта.

Численность депутатов законодательного (представительного) органа устанавливается исходя из общей численности зарегистрированных избирателей в каждом субъекте и должна составлять:

- а) от 15 до 50 депутатов (включительно), если количество зарегистрированных избирателей не превышает 500 тысяч граждан;

- б) от 25 до 70 депутатов (включительно), если количество зарегистрированных избирателей составляет от 500 тысяч граждан до 1 млн граждан;

- в) от 35 до 90 депутатов (включительно), если количество зарегистрированных избирателей составляет от 1 млн до 2 млн граждан;

- г) от 45 до 110 депутатов (включительно), если количество зарегистрированных избирателей составляет свыше 2 млн граждан.

Самый многочисленный депутатский корпус представлен Государственным Собранием-Курултай Республики Башкортостан – 110 депутатов (по результатам выборов 2018 г.); минимальный

депутатский корпус представлен в Думе Чукотского автономного округа – 15 депутатов (по результатам выборов 2016 г.).

Депутаты в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ избираются на срок, установленный конституцией (уставом) субъекта РФ, не превышающий пять лет на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании. Выборы проводятся по смешанной системе: не менее 25 % депутатов должны избираться по пропорциональной системе по единому избирательному округу (за исключением городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга). Правомочность законодательного (представительного) органа субъекта РФ, если в его состав избрано не менее 2/3 от общего количества депутатов. Вновь избранный законодательный (представительный) орган субъекта должен провести первое заседание в течение 30 дней с момента его избрания.

Полномочия законодательного (представительного) органа субъекта РФ:

1) нормотворческие: а) принятие конституции (устава) субъекта, внесение поправок в конституцию (устав) субъекта; б) принятие иных правовых актов;

2) в сфере взаимодействия с исполнительными органами государственной власти субъекта РФ: а) заслушивание отчетов высшего должностного лица субъекта; б) заслушивание информации о деятельности иных территориальных органов федеральных органов исполнительной власти;

3) контрольные полномочия: а) за соблюдением и исполнением законов субъекта РФ; б) за исполнением бюджета субъекта РФ; в) за исполнением бюджетов территориальных внебюджетных фондов; г) за соблюдением установленного порядка распоряжения собственностью субъекта;

4) иные полномочия, предусмотренные законодательством Российской Федерации.

Прекращение полномочий законодательным (представительным) органом субъекта РФ может быть досрочным в случаях:

– принятия указанным органом решения о самороспуске в соответствии с конституцией (уставом) субъекта РФ (например, решение о самороспуске Воронежской областной Думы принимается не менее чем 2/3 голосов от установленного числа депутатов Воронежской областной Думы не позднее, чем за 6 месяцев до дня истечения срока ее полномочий);

– роспуска законодательного (представительного) органа высшим должностным лицом субъекта РФ в случае: а) принятия

тия законодательным органом субъекта РФ нормативного правового акта, противоречащего федеральному законодательству, и не устранившего установленных судом нарушений в течение 6 месяцев; б) не проведение заседаний законодательным органом субъекта РФ в течение 3 месяцев, о чем принято соответствующее решение суда;

– вступление в силу решения суда субъекта РФ о неправомочности состава депутатов данного органа;

– роспуска органа законодательной власти субъекта Президентом по истечении трех месяцев с момента вынесения предупреждения о непринятии законодательным органом субъекта РФ мер по исполнению решения суда об устранении противоречий регионального законодательства нормам федерального законодательства.

*Система органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации.*

Органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации и федеральные органы исполнительной власти образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации.

Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации:

а) избирается гражданами Российской Федерации, проживающими на территории субъекта Российской Федерации, на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании (ч. 3 ст. 18 Федерального закона № 184-ФЗ);

б) избирается депутатами законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации (ч. 3.2 ст. 18 Федерального закона № 184-ФЗ). Избранным считается кандидат, за которого проголосовало большинство установленного числа депутатов законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации.

В настоящее время процедура прямых выборов высших должностных лиц субъектов Российской Федерации предусмотрена в 75 субъектах Российской Федерации. В остальных десяти – республиках Адыгея, Дагестан, Ингушетия, Северная Осетия, Крым, в Кабардино-Балкарии и Карачаево-Черкесии, а также в Ханты-Мансийском, Ямало-Ненецком и Ненецком автономных округах высшие должностные лица субъектов РФ избираются законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Требования к кандидату на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации:

а) гражданство Российской Федерации;

б) достижение 30 лет;

в) отсутствие гражданства, либо иного документа, подтверждающего право на проживание на территории иностранного государства.

Кандидаты на должность высшего должностного лица выдвигаются политическими партиями либо могут предложить свою кандидатуру в порядке самовыдвижения. Предложения кандидатур вносятся Президенту. Каждая политическая партия может предложить не более трех кандидатур.

Полномочия высшего должностного лица субъекта РФ:

1) в сфере законодательной власти: а) обнародует либо отклоняет законы, принятые законодательным (представительным) органом субъекта РФ; б) вправе участвовать в работе законодательного органа государственной власти субъекта РФ; в) требовать созыва внеочередного заседания; г) отчитывается о проделанной работе перед законодательным (представительным) органом субъекта РФ;

2) в сфере исполнительной власти: а) формирует высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ; б) координирует деятельность исполнительного органа с иными органами государственной власти субъекта РФ;

3) иные полномочия, предусмотренные законодательством (например, представляет субъект РФ в отношениях с органами публичной власти).

Полномочия высшего исполнительного органа субъекта РФ:

а) осуществление мер по обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина;

б) разработка проекта бюджета и обеспечение исполнения бюджета субъекта РФ;

в) утверждение и определение порядка разработки документов стратегического планирования;

г) формирование иных органов исполнительной власти субъекта РФ;

д) управление федеральной собственностью, управление и распоряжение собственностью субъекта РФ;

е) обращение в суд в случае противоречия правовых актов, принятых органами местного самоуправления;

ж) осуществление иных полномочий, установленных законодательством.

*Особенности организации муниципального управления в условиях федерализма.*

Местное самоуправление – это особый, гарантированный Конституцией РФ, институт, позволяющий объединить интересы государства, общества и отдельного гражданина. В. В. Мухортов

справедливо отмечает, что «федерализм – это универсально значимая правительственная власть на всех уровнях: федеральном, региональном и местном. Региональный и местный уровень правительственной власти в такой же мере, как и федеральный, нацелен на сохранение, отстаивание, обеспечение, конституирование, регулирование интересов целого...»<sup>1</sup>.

Особенности организации муниципального управления в условиях федерализма выражаются в следующем:

1. Правовую основу местного самоуправления составляет система правовых актов, которую условно можно разделить на три уровня: федеральный (федеральное законодательство); региональный (конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ); местный (уставы муниципальных образований, решения, принятые на местных референдумах и сходах граждан, и иные муниципальные правовые акты).

По вопросам местного значения населением муниципальных образований непосредственно и (или) органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления принимаются муниципальные правовые акты, которые обязательны к исполнению на всей территории муниципального образования. В том случае, если положения федеральных законов или иных нормативных правовых актов, затрагивающие вопросы местного самоуправления противоречат положениям Конституции РФ или положениям Федерального закона № 131-ФЗ, то применяются положения Конституции РФ или указанного федерального закона.

2. Органы государственной власти Российской Федерации и органы государственной власти субъектов РФ обладают рядом законодательно закрепленных полномочий в сфере местного самоуправления.

К полномочиям органов государственной власти Российской Федерации в области местного самоуправления относятся:

- определение общих принципов организации местного самоуправления;
- правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности: а) федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ (и их должностных лиц); б) органов местного самоуправления (и их должностных лиц) по решению вопросов местного значения (в том числе при осуществлении отдельных государственных полномочий);

---

<sup>1</sup> Мухортов В. В. Институт местного самоуправления в системе российского федерализма // Государственное и муниципальное управление в XXI веке. 2013. № 10. С. 29–34.

К полномочиям органов государственной власти субъектов РФ в области местного самоуправления относятся:

– правовое регулирование вопросов организации местного самоуправления в субъектах РФ в случаях и порядке, установленных Федеральным законом № 131-ФЗ;

– правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности: а) органов государственной власти субъектов РФ (и их должностных лиц) в области местного самоуправления в случаях и порядке, установленных федеральными законами; б) органов местного самоуправления (и их должностных лиц) по предметам ведения субъектов РФ и по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ; в) органов местного самоуправления (и их должностных лиц) при осуществлении отдельных возложенных государственных полномочий.

3. Распределение полномочий между органами государственной власти, органами государственной власти субъекта и органами местного самоуправления. В соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ определен перечень вопросов местного значения, входящих в круг полномочий органов местного самоуправления. Также в ст. 19 указанного закона органам местного самоуправления могут передаваться отдельные государственные полномочия, установленные федеральным или региональным законодательством на определенный (неопределенный) срок.

4. Система органов местного самоуправления, включающая в себя представительный орган муниципального образования, главу муниципального образования, местную администрацию (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования) и контрольно-счетный орган муниципального образования. Наличие в структуре главы муниципального образования, местной администрации и представительного органа является обязательным. Также уставом муниципального образования могут быть предусмотрены иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. Как видно, данная структура дублирует организацию публичной власти как на федеральном, так и на региональном уровнях государственного устройства.

Стоит отметить особенности организации местного самоуправления в городах федерального значения. Местное самоуправление в городах федерального значения осуществляется на внутригородских территориях. Перечень вопросов местного значения устанавливается законами соответствующего субъекта РФ. При этом полномочия органов местного самоуправления по решению тех или

иных вопросов местного значения осуществляются только в том случае, если соответствующий вопрос отнесен к вопросу местного значения законом субъекта РФ. Местная администрация в таких муниципальных образованиях может не формироваться.

Таким образом, происходящее усиление и централизация публичной власти в Российской Федерации прослеживается на всех уровнях федеративного устройства государства. При этом подобное усиление должно осуществляться ради одной цели – сохранение и улучшение качества жизни граждан при неукоснительном соблюдении их прав и свобод.

**Ключевые понятия:** федерализм, федерация, субъект федерации, суверенитет, равноправие, республика, город федерального значения.

### **Контрольные вопросы:**

1. В чем особенности становления федерализма в Российской Федерации?
2. Раскройте принципы федеративного устройства России.
3. В чем особенности суверенитета Российской Федерации и суверенитета субъектов федерации?
4. Какие виды субъектов, входящих в состав Российской Федерации, Вы знаете?
5. Определите особенности организации государственного и муниципального управления в субъектах федерации.

### **Рекомендуемая литература по теме:**

Глигич-Золотарева М. В. Правовые основы федерализма. М.: Юристъ, 2006. 421 с.

Енгибарян Р. В. Конституционное развитие в современном мире. Основные тенденции: монография. М.: Юр. Норма, НИЦ ИНФРА-М, 2017. 496 с.

Лексин И. В. Территориальное устройство современного государства: конституционно-правовые проблемы: монография / И. В. Лексин. М.: ИД КДУ, 2013. 342 с.

Мухортов В. В. Институт местного самоуправления в системе российского федерализма // Государственное и муниципальное управление в XXI веке. 2013. № 10. С. 29–34.

Чиркин В. Е. Территориальная организация публичной власти: монография / В. Е. Чиркин. М.: Норма: ИНФРА-М, 2017. 208 с.

## **Глава 16. Понятие, функции и принципы местного самоуправления**

### **§ 1. Понятие и признаки местного самоуправления**

Одним из важнейших направлений развития современной российской государственности остается оптимизация организации деятельности органов местного самоуправления. Можно без преувеличения сказать, что повышение эффективности деятельности таких органов является важным условием обеспечения стабильности в обществе в целом. Широкое вовлечение граждан в решение проблем местной жизни, удовлетворение повседневных потребностей населения, строгое соблюдение законодательных положений при поддержании баланса государственных и местных интересов, то есть общих интересов жителей каждого муниципального образования, способны заложить прочный фундамент для гражданского согласия.

С развитием местного самоуправления в России связываются надежды на развитие демократического гражданского общества, поскольку в муниципальных образованиях формируется чувство общего интереса и ответственности местных жителей, которые привыкают не только самостоятельно решать свои дела, но и контролировать деятельность избранных ими должностных лиц. Таким образом, местное самоуправление выступает одновременно и как механизм формирования гражданского общества, и как его неотъемлемая составная часть.

Местное самоуправление – комплексный социально-политический институт, который реализуется в сфере непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения конкретного муниципального образования. Оно осуществляется на основе особых принципов и в определенных формах в соответствии с функциями органов и должностных лиц местного самоуправления.

Местное самоуправление – это одна из форм народовластия, установленная Конституцией Российской Федерации, исходя из положений которой народ осуществляет свою власть как непосредственно, так и через органы местного самоуправления. Федеральное законодательство предусматривает широкий перечень форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления: местный референдум, муниципальные выборы, территориальное общественное самоуправление и др. Тем не менее, основная часть вопросов местного значения решается органами муниципального управления, которые избираются непосредственно

населением. На данном уровне власти в большей степени обеспечивается возможность учета интересов граждан, проживающих на территории муниципального образования, местных обычаяев и традиций.

Местное самоуправление в Российской Федерации гарантируется Конституцией, регулируется федеральным и региональным законодательством, муниципальными правовыми актами. Правовую основу местного самоуправления составляют в том числе общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации. В частности, после вступления России в Совет Европы, ратифицирована Европейская хартия местного самоуправления, в которой закреплены понятие, основные принципы осуществления местного самоуправления. В соответствии с требованиями Хартии, большая часть гарантий местного самоуправления должна найти отражение в национальном законодательстве государства, что и было реализовано в российском законе о местном самоуправлении.

Местное самоуправление осуществляется населением самостоятельно. Пределы осуществления местного самоуправления ограничиваются вопросами местного значения, которые охватывают различные сферы жизнедеятельности населения на территории муниципального образования и направлены на удовлетворение потребностей населения. Причем в действующем законе о местном самоуправлении разграничивается объем компетенции различных видов муниципальных образований<sup>1</sup>. Вместе с тем это не исключает возможность органов государственной власти в отдельных случаях контролировать деятельность по осуществлению местного самоуправления. Пределы такого вмешательства устанавливаются федеральным законодательством. На органы местного самоуправления могут быть возложены отдельные государственные полномочия. В этом случае объем их компетенции увеличивается, и они выполняют не только муниципальные, но и государственные функции, которые находятся под контролем государства.

Местное самоуправление осуществляется населением под свою ответственность. В данном случае речь идет о так называемой позитивной ответственности, в рамках которой все последствия принимаемых при осуществлении местного самоуправления решений ложатся на само население. Муниципальные образования сами

---

<sup>1</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

отвечают по своим обязательствам, принадлежащим им на праве собственности имуществом, кроме имущества, которое закреплено за созданными ими юридическими лицами на праве хозяйственного ведения или оперативного управления, а также имущества, которое может находиться только в муниципальной собственности. Муниципальные образования не отвечают по обязательствам Российской Федерации и ее субъектов.

Местное самоуправление осуществляется с учетом исторических и иных местных традиций. Это проявляется, в частности, при принятии символики муниципальных образований, определении наименований органов местного самоуправления и т. д.

Таким образом, местное самоуправление в Российской Федерации – форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, – законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.

## **§ 2. Функции местного самоуправления**

Местное самоуправление как конституционный институт, включающий в себя всю совокупность явлений материального, идеологического, социального плана, несомненно, выполняет общезначимые публичные функции, имеет определенное предназначение, осуществляя социально значимые задачи.

К основным признакам функций местного самоуправления относятся следующие:

- 1) непосредственная обусловленность объективно необходимыми, социально желаемыми целями и задачами;
- 2) проявление в фактической деятельности по управлению обществом, решению вопросов местного значения, удовлетворению интересов местного сообщества;
- 3) нормативная регламентация;
- 4) организационное обеспечение, т. е. реализация при помощи определенного организационного механизма, основой которого прежде всего выступают институты и должностные лица местного самоуправления, наделенные законом определенным объемом полномочий;

5) в процессе осуществления функций местного самоуправления в той или иной степени принимают участие все органы и должностные лица местного самоуправления, либо большая их часть, но не отдельный орган или должностное лицо местного самоуправления, при этом система функций местного самоуправления, ее конфигурация и иерархия во многом обуславливает организационную структуру местного самоуправления;

6) производны от функций государства в целом и являются их продолжением.

Синтез вышеуказанных признаков позволяет сформулировать следующее определение понятия функций местного самоуправления. Функции местного самоуправления – это основные, нормативно регламентированные и организационно обеспеченные виды и направления деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления, являющиеся продолжением функций государства и обусловленные целями и интересами местного сообщества в системе всего государственно-организованного общества<sup>1</sup>.

Подход к местному самоуправлению как к конституционному институту позволяет выделять и присущие ему специфические функции. Органы местного самоуправления, не входя в систему органов государственной власти, являются первичным уровнем публичной власти. Таким образом, следует признать, что местное самоуправление как способ организации жизни населения на определенной территории является логическим продолжением самоорганизации в пределах государства. Местное самоуправление входит в единую систему публичной власти, что предопределяет, прежде всего, функциональное единство органов государственной власти и местного самоуправления. Это не отрицает самостоятельности местного самоуправления и не свидетельствует о вхождении в систему органов государственной власти, а предполагает организационное взаимодействие с ними в решении общих задач на территории муниципального образования.

В своем функциональном предназначении единство публичной власти выражается и в том, что права и свободы человека определяют деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления, что предполагает согласованное действие различных уровней публичной власти как единого целого во благо граждан.

---

<sup>1</sup> Земсков В. А., Пожарский Д. В. Функции местного самоуправления в Российской Федерации (теоретико-правовые проблемы): монография. Владимир: Владимирский юридический институт ФСИН России, 2010. С. 14–15.

Местное самоуправление, будучи коллективной формой реализации населением права на решение вопросов местного значения и одновременно – выражением власти местного сообщества, вместе с тем в лице своих органов интегрировано в общую институциональную систему осуществления на соответствующей территории функций демократического правового социального государства на началах взаимодействия как с федеральными органами государственной власти, так и, прежде всего (имея в виду объективно существующие наиболее тесные взаимосвязи публичных функций и задач, осуществляемых региональными и муниципальными органами власти), с органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Возложение Конституцией Российской Федерации именно на органы местного самоуправления возможности самостоятельного решения вопросов местного значения не препятствует конструктивному взаимодействию с органами государственной власти для наиболее эффективного решения общих задач, непосредственно связанных с вопросами местного значения, в интересах населения муниципальных образований. Более того, предполагает участие органов местного самоуправления в выполнении тех или иных имеющих государственное значение публичных функций и задач на соответствующей территории – как в порядке наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, так и в иных формах.

Можно выделить следующие основные функции местного самоуправления.

Политическая функция, заключающаяся в определении главных направлений и содержания муниципального управления. В первую очередь, местное самоуправление призвано обеспечить самостоятельное решение населением муниципального образования вопросов местного значения. В связи с этим важной стороной муниципальной деятельности должно быть создание условий для эффективного участия граждан в осуществлении местного самоуправления: использование институтов непосредственной демократии, реализация права населения на определение структуры органов местного самоуправления, наличие выборных органов, подконтрольность органов местного самоуправления населению и т.д.

Политическая функция местного самоуправления заключается и в защите интересов населения муниципального образования. Конституция РФ гарантирует судебную защиту местного самоуправления. Следует обратить внимание на то, что речь в ней не идет о защите прав гражданина, проживающего в пределах поселения или на иной территории. Предполагается защита конституционного

института местного самоуправления как такового. Право обращения за судебной защитой прав местного самоуправления реализуют органы местного самоуправления, но само его гарантирование на конституционном уровне возможно только в том случае, если оно осуществляется в рамках функции, присущей местному самоуправлению как правовому институту.

К основным целям местного самоуправления относится комплексное развитие муниципального образования: улучшение условий жизни граждан, создание благоприятной среды жизнедеятельности населения, развитие территории муниципального образования и т.д. Достижению этой цели способствуют комплексное планирование, принятие стратегии социально-экономического развития муниципального образования. Причем в процессе развития муниципального образования должны быть обеспечены оптимальные пропорции в развитии разных сфер местной жизни, рационально использованы финансовые, природные и иные ресурсы. Осуществляя данную функцию, органы местного самоуправления должны учитывать интересы развития территории субъекта Федерации, в границах которой расположено муниципальное образование, а также государства в целом. Таким образом, политическая функция еще раз демонстрирует тесную взаимосвязь органов единой публичной власти и предопределяет осуществление всех других функций местного самоуправления.

Так, экономическая функция направлена на обеспечение нормального функционирования и развития экономики муниципального образования . Местное самоуправление может оправдать свое социальное предназначение только при условии эффективного управления муниципальным имуществом, формируя и рационально используя местные финансы. Население муниципального образования, органы местного самоуправления принимают на себя ответственность за результативность управления муниципальным имуществом и местными финансовыми ресурсами. Особую роль в этом играют представительные органы, которые ответственны за утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении, вводят местные налоги и сборы, определяют порядок управления и распоряжения муниципальной собственностью, утверждают стратегию социально-экономического развития муниципального образования и осуществляют иные функции в этой сфере.

Местная администрация и, в определенных случаях, глава муниципального образования осуществляют текущее, оперативное управление муниципальной собственностью и местными финансами. Население также вправе участвовать в осуществлении данной

функции посредством, например, реализации правотворческой инициативы и внесения проекта нормативного акта по вопросам управления муниципальной собственностью, который органы местного самоуправления обязаны рассмотреть.

Социально-культурная функция направлена на удовлетворение социальных потребностей населения соответствующего муниципального образования, поддержание необходимого уровня жизни населения, обеспечение благоприятной окружающей природной среды, организацию образования, поддержку науки, культуры, обеспечение в пределах своей компетенции доступности медицинской помощи и т. д. Таким образом, данная функция является наиболее объемной, предполагает решение большого количества задач, направленных на комплексное социальное, культурное развитие муниципального образования . Реализация данной функции является наиболее востребованной для населения, так как позволяет удовлетворять их ежедневные нужды, в связи с чем ее осуществление видится необходимым условием успешного решения вопросов местной жизни, достижения целей местного самоуправления.

### **§ 3. Принципы местного самоуправления**

Местное самоуправление построено на основании конституционных принципов, определяющих организацию и функционирование институтов муниципального управления.

*Организационное обособление органов местного самоуправления от органов государственной власти.* Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Это означает, что местное самоуправление представляет собой самостоятельный уровень публичной власти, не находящийся в подчинении государственной власти. Местное самоуправление не является альтернативой государственной власти, а представляет собой специфический элемент государственного устройства. Закрепление за местными органами полномочий является результатом разграничения компетенции в рамках единого государственного механизма.

*Самостоятельность в решении населением вопросов местного значения.* Самостоятельность местного самоуправления подразумевает прямой запрет для органов государственной власти и их должностных лиц осуществлять в любых формах функции местного самоуправления, а также заниматься образованием органов и назначением должностных лиц муниципального самоуправления. Муни-

ципальные образования самостоятельно устанавливают общебязательные правила по предметам своего ведения, принимают планы и стратегии социально-экономического развития муниципального образования.

*Соразмерность полномочий местного самоуправления материально-финансовым ресурсам.* Экономическую основу местного самоуправления составляют: находящееся в муниципальной собственности имущество, средства местных бюджетов, а также имущественные права муниципальных образований. Финансовая самостоятельность местного самоуправления обеспечивается правом органов местного самоуправления самостоятельно управлять муниципальной собственностью, формировать, утверждать и исполнять местный бюджет, устанавливать местные налоги и сборы. Кроме того, за муниципальными образованиями закрепляются отчисления от федеральных и региональных налогов.

К объектам муниципальной собственности относятся: муниципальное имущество; средства местного бюджета и другие финансовые ресурсы; муниципальный жилищный фонд; объекты социальной и инженерной инфраструктуры; предприятия; земельные участки и другой движимое и недвижимое имущество.

Законодательно предусмотрена возможность передачи части полномочий поселения органам местного самоуправления муниципального района, в который оно входит. Это позволяет экономически слабому, дотационному поселению сократить часть выполняемых функций. С другой стороны, органы местного самоуправления наделены правом решать вопросы, не отнесенные к их компетенции, но только за счет собственных материальных и финансовых ресурсов.

*Законность в организации и деятельности местного самоуправления.* Реализация данного принципа обеспечивается посредством контроля и надзора за деятельностью органов местного самоуправления, должностных лиц и муниципальных служащих. Они несут ответственность как перед населением, так и государством. Население муниципального образования вправе отзывать депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления за совершенные ими противоправные действия или решения при условии их подтверждения в судебном порядке.

Представительный орган муниципального образования может быть распущен законодательным органом субъекта Федерации по представлению высшего должностного лица субъекта при принятии им нормативного правового акта, противоречащего норма-

тивным актам, имеющим более высокую юридическую силу (Конституции РФ, федеральному законодательству и законодательству субъекта Российской Федерации, уставу муниципального образования). Важным условием является необходимость подтверждения этого факта в судебном порядке и неисполнение представительным органом решения суда в течение трех месяцев. По этому же основанию могут быть отрешены от должности высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации глава муниципального образования и глава местной администрации.

Глава муниципального образования может быть удален в отставку представительным органом муниципального образования, если в результате его действий или решений возникнет просроченная задолженность муниципального образования, превышающая 30 процентов собственных доходов бюджетов муниципальных образований в отчетном финансовом году либо допущено нецелевое расходование субвенций. Также к основаниям удаления главы муниципального образования в отставку относятся: неисполнение в течение трех и более месяцев обязанностей по осуществлению полномочий; неудовлетворительная оценка деятельности главы муниципального образования по результатам его ежегодного отчета перед представительным органом муниципального образования, данная два раза подряд; несоблюдение ограничений, запретов, неисполнение обязанностей, которые установлены антикоррупционным законодательством; допущенные должностными лицами местного самоуправления массовые нарушения или ограничения прав и дискриминация по признакам расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности, если это повлекло нарушение межнационального и межконфессионального согласия и способствовало возникновению межнациональных (межэтнических) и межконфессиональных конфликтов.

*Гласность и учет общественного мнения в деятельности местного самоуправления.* Этот принцип является одним из важнейших принципов демократического устройства местного самоуправления, обеспечивающий открытый характер функционирования органов местного самоуправления. Он реализуется посредством информирования населения муниципального образования об эффективности деятельности органов местного самоуправления. Одной из форм непосредственного осуществления местного самоуправления являются публичные слушания, на которые должны выноситься: проект устава муниципального образования, проект местного бюджета и отчет о его исполнении, вопросы о преобразовании муниципального образования. Предусмотрены открытые заседания

коллегиальных органов при рассмотрении правотворческой инициативы граждан. Решения органов местного самоуправления подлежат официальному опубликованию.

Запрет на ограничение прав местного самоуправления. Местное самоуправление гарантируется правом на судебную защиту. Органы государственной власти не должны вмешиваться в осуществление собственных полномочий органами местного самоуправления. На государственные органы возлагаются функции обеспечения охраны и защиты местного самоуправления, которые реализуются посредством определения общих принципов его организации в Российской Федерации, правового регулирования полномочий органов государственной власти в сфере местного самоуправления, правового регулирования компетенции органов и должностных лиц местного самоуправления при осуществлении собственных и делегированных полномочий. В отдельных случаях на органы государственной власти могут быть возложены отдельные полномочия органов местного самоуправления, например, в связи со стихийными бедствиями, но такие концептуальные полномочия, как определение структуры органов местного самоуправления или принятие устава муниципального образования им переданы не будут.

*Многообразие организационных форм осуществления местного самоуправления.* Реализация данного принципа предполагает учет и использование исторических, национальных, культурных и иных местных традиций. В Российской Федерации предусмотрено наличие различных видов муниципальных образований: сельское и городское поселение, городской округ, внутригородская территория города федерального значения и города с внутригородским районным делением, муниципальный район, муниципальный округ. При формировании единиц муниципальных образований в названии органов власти местного самоуправления и при определении символики учитываются традиции территории, национальный состав жителей. Муниципальные образования самостоятельны в выборе модели организационной структуры органов местного самоуправления.

Таким образом, конституционные принципы организации местного самоуправления получили юридическое закрепление в четких лаконичных формулировках законодательства. Реальное воплощение на практике принципов местного самоуправления – как отражения основных идей и закономерностей развития общества – составляет базу, без которой невозможны организация и деятельность населения и органов местного самоуправления.

**Ключевые понятия:** местное самоуправление, понятие местного самоуправления, принципы местного самоуправления, функции местного самоуправления.

**Контрольные вопросы:**

1. Сформулируйте понятие местного самоуправления в России.
2. Перечислите основные функции местного самоуправления.
3. Охарактеризуйте экономическую функцию местного самоуправления.
4. Перечислите основные принципы местного самоуправления в РФ.
5. В чем состоит принцип самостоятельности местного самоуправления в РФ?

**Рекомендуемая литература по теме:**

Земсков В. А., Пожарский Д. В. Функции местного самоуправления в Российской Федерации (теоретико-правовые проблемы): монография. Владимир: Владимирский юридический институт ФСИН России, 2010. 134 с.

Нарутто С.В., Шугрина Е.С. Муниципальная демократия: от теории к практике: монография. М.: Юрлитинформ, 2020. 272 с.

Муниципальное право. Практика высших судебных инстанций России с комментариями: учебное пособие для вузов / А. В. Нечкин, О. А. Кожевников. – М.: Издательство Юрайт, 2020. 267 с.

Правовое обеспечение государственного и муниципального управления: учебно-практическое пособие / [В. В. Барбин и др.]. М.: Академия управления МВД России, 2020. – 116 с.

Уваров А. А. Местное самоуправление как форма публичной власти народа в Российской Федерации: учеб. пособие / Уваров А. А. М.: Норма, ИНФРА-М, 2020. 320 с.

## **Глава 17. Территориальная и экономическая основы местного самоуправления**

### **§ 1. Принципы территориальной организации местного самоуправления**

Территориальная основа местного самоуправления представляет собой совокупность правовых норм, закрепляющих и регулирующих территориальную организацию местного самоуправления: формирование и состав территории муниципального образования, определение границ муниципальных образований, преобразование муниципальных образований.

*Понятие и сущность муниципального образования.* Местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации в городских, сельских поселениях, муниципальных районах, муниципальных и городских округах и на внутригородских территориях городов федерального значения, которые объединяются общим названием – муниципальные образования.

Все муниципальные образования должны удовлетворять поселенческому принципу организации местного самоуправления, т. е. каждое муниципальное образование является поселением или объединением поселений. Под поселением понимается сельский или городской населенный пункт или несколько населенных пунктов, объединенных общей территорией, в границах которой местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и через выборные и иные органы местного самоуправления.

Специальных критериев или принципов территориальной организации местного самоуправления в законодательстве не содержится. Между тем последовательный подход к определению территориальных пределов муниципальных образований к таким критериям позволяет отнести следующие: численность населения; обеспеченность муниципального образования земельными ресурсами; социально-экономический потенциал территории, обеспечивающий реальную возможность населения самостоятельно и под свою ответственность решать вопросы местного значения (объем и состав источников налоговых поступлений, уровень развития социальной сферы и инфраструктуры территории и др.); мнение населения соответствующей территории – его главного субъекта самоуправления.

В состав территории муниципального образования входят: земли населенных пунктов муниципального образования, на которых расположены жилые дома, прилегающие к ним территории

и приусадебные участки; земли общего пользования; рекреационные зоны; земли, необходимые для развития поселений; другие земли в границах муниципального образования, обеспечивающие жизнедеятельность населения; водные и иные объекты.

Предусмотрено три типа муниципальных образований (с закреплением за каждым из них определенного объема полномочий).

Первый тип – сельские и городские поселения. Поселения наделяются полномочиями по решению вопросов местного значения, связанных с обеспечением жизнедеятельности населения этих населенных пунктов.

Сельское поселение – это один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов (поселков, сел, станиц, деревень, хуторов, кишлаков, аулов и других сельских населенных пунктов), с численностью населения более 1 000 человек (для территории с высокой плотностью сельского населения – более 3 000 человек), в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и через выборные и иные органы местного самоуправления.

При создании сельского поселения, состоящего из нескольких населенных пунктов для всех жителей, как правило, должна быть обеспечена пешеходная доступность до его административного центра и обратно в течение рабочего дня. Однако указанные требования могут не применяться на территориях с низкой плотностью сельского населения, а также в отдаленных и труднодоступных местностях.

Городское поселение – это город или поселок, в котором местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и через выборные и иные органы местного самоуправления. В его состав также могут входить территории, предназначенные для развития социальной, транспортной и иной инфраструктуры.

Городское поселение может быть наделено статусом городского округа при наличии сложившейся социальной, транспортной и иной инфраструктуры, если оно способно осуществлять полномочия, отнесенные к ведению городского округа с учетом перспектив развития городского поселения, подтвержденных генеральным планом данного городского поселения.

Второй тип – муниципальные районы, которые создаются в границах административных районов. Только территории городских и муниципальных округов не входят в состав муниципального района.

Муниципальный район – это несколько поселений или поселений и межселенных территорий (территорий, находящихся вне

границ поселений), объединенных общей территорией, в границах которой местное самоуправление осуществляется в целях решения вопросов местного значения межпоселенческого характера населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления.

Административным центром района является город или поселок, расположенный на территории городского округа, имеющего с ним общую границу. Он определяется, исходя из местных традиций и сложившейся социальной инфраструктуры, в нем, как правило, находится представительный орган муниципального образования.

С целью оптимизации организации местной власти законодательно установлена возможность не создавать местную администрацию поселения, если оно является административным центром района. В этом случае уставами обоих муниципальных образований может быть предусмотрено образование местной администрации муниципального района, на которую возлагается исполнение полномочий местной администрации указанного поселения. Глава поселения входит в состав представительного органа поселения и исполняет полномочия его председателя.

Границы муниципального района устанавливаются с учетом транспортной доступности до его административного центра и обратно в течение рабочего дня для жителей всех населенных пунктов (поселений), входящих в его состав. Указанные требования могут не применяться на территориях с низкой плотностью сельского населения, а также в отдаленных и труднодоступных местностях.

На муниципальный район могут быть возложены отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами или законами субъектов Федерации. Соответствующий уровень законодательного регулирования зависит от того, в чьем ведении находятся передаваемые полномочия: федеральном или региональном.

Третий тип – округа. Округ – один или несколько объединенных общей территорией населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и через выборные и иные органы местного самоуправления. Важным отличием городского округа является обязательность проживания в городах и иных городских населенных пунктах не менее двух третей населения муниципального образования.

Границы округа, как правило, устанавливаются с учетом транспортной доступности до его административного центра и обрат-

но в течение рабочего дня для жителей всех населенных пунктов (поселений), входящих в его состав. Указанные требования могут не применяться на территориях с низкой плотностью сельского населения, а также в отдаленных и труднодоступных местностях.

Органы местного самоуправления округа могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые им федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. Уровень законодательного регулирования зависит от того, в чьем ведении находятся передаваемые полномочия.

Административным центром муниципального округа, как правило, является город или поселок, расположенный на территории городского округа, имеющий с таким округом общую границу.

Муниципальным образованием признается также внутригородская территория города федерального значения или городского округа.

Внутригородской район – внутригородское муниципальное образование на части территории городского округа с внутригородским делением, в границах которой местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и через выборные и иные органы местного самоуправления.

Внутригородская территория (внутригородское муниципальное образование) города федерального значения – часть территории города федерального значения, в границах которой местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления.

Действующее законодательство не содержит определения муниципального образования, тем не менее анализ положений Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» позволил сформулировать его признаки: а) наличие собственной территории; б) наличие собственной компетенции; в) наличие собственной экономической основы; г) наличие собственных выборных и иных органов местного самоуправления; д) наличие устава муниципального образования, иных муниципальных правовых актов; е) право устанавливать официальные символы, отражающие исторические, культурные, национальные и иные местные традиции и особенности.

*Изменение границ муниципального образования.* Изменение границ муниципальных образований осуществляется двумя способами. Наиболее демократичным является голосование граждан по данному вопросу или на сходах граждан, которое осуществляется в следующих случаях: изменение границ поселений влечет отнесение

территорий отдельных входящих в их состав населенных пунктов к территориям других поселений; изменение границ муниципальных районов влечет отнесение территорий отдельных входящих в их состав поселений и (или) населенных пунктов к территориям других муниципальных районов.

В остальных случаях изменение границ муниципальных образований осуществляется с согласия населения, выраженного представительными органами. К ним относятся следующие:

- изменение границ муниципальных и городских округов, влекущее отнесение территорий населенных пунктов, входящих в состав округов, к территориям поселений соответствующих муниципальных районов или других округов;

- изменение границ муниципальных образований, не влекущее отнесения территорий населенных пунктов к территориям других муниципальных образований;

- изменение границ поселений или внутригородских районов, которое влечет изменение границ муниципальных районов или городских округов с внутригородским делением;

- изменение границ внутригородских районов.

*Преобразование муниципальных образований.* Преобразованием муниципальных образований является объединение, разделение или изменение статуса муниципального образования, кроме того законодательно предусмотрена возможность создания поселения на межселенной территории.

С инициативой о создании и преобразовании муниципального образования могут выступить: население, органы местного самоуправления, органы государственной власти субъектов Федерации, федеральные органы государственной власти.

Преобразование поселений, в результате которых муниципальный район будет состоять из одного поселения, не допускаются. Городские округа, которые в результате преобразований муниципальных образований перестают соответствовать требованиям к доле населения, проживающего в городах и (или) иных городских населенных пунктах, и площади территории городского округа либо к плотности населения на территории городского округа подлежат наделению статусом муниципального округа.

Объединение муниципальных образований осуществляется с их согласия, выраженного представительным органом каждого из объединяемых муниципальных образований. В случае объединения поселений, входящих в состав муниципального района, учитывается также мнение населения данного муниципального образования, выраженного его представительным органом.

Возможно объединение следующих муниципальных образований: двух и более поселений, внутригородских районов, муниципальных районов, не влекущее изменения границ иных муниципальных образований; поселения с городским округом; поселений, входящих в состав муниципального района, которое влечет наделение вновь образованного муниципального образования статусом муниципального округа; городских округов, городского округа с муниципальным округом.

Разделение муниципальных образований осуществляется только с согласия населения, но в разных формах. Так, разделение поселения, влекущее образование двух и более поселений, осуществляется с согласия населения каждого из образуемых поселений, выраженного путем голосования, либо на сходах граждан.

Разделение муниципального образования с учетом мнения населения, выраженного представительным органом, предусматривается в следующих случаях: разделение муниципального или городского округа, влекущее образование двух и более муниципальных или городских округов; разделение муниципального района; разделение внутригородского района, влекущее образование двух и более внутригородских районов.

Присоединение поселений и выделение внутригородских районов осуществляется с согласия населения в соответствии с их уставами, с учетом мнения населения, из состава которого исключается (включается) поселение.

Вновь образованное в результате присоединения или выделения муниципальное образование наделяется статусом внутригородского района или поселения соответственно.

Законодательством предусмотрена также возможность изменения статуса муниципального образования, которая осуществляется в следующих формах.

Изменение статуса городского поселения осуществляется с согласия его населения, а также населения муниципального района, из состава которого выделяется (в состав которого включается), выраженного представительными органами указанных муниципальных образований.

Изменение статуса городского округа осуществляется с учетом мнения населения соответствующего городского округа в соответствии с его уставом и законом субъекта Российской Федерации. Лишение муниципального образования статуса городского округа с внутригородским делением влечет за собой упразднение внутригородских районов.

Изменение статуса муниципального округа осуществляется с учетом мнения населения соответствующего муниципального или городского округа, выраженного представительным органом указанного муниципального или городского округа.

Допускается упразднение поселений на территориях с низкой плотностью сельского населения и в труднодоступных местностях, если численность населения сельского поселения составляет не более 100 человек и решение об упразднении поселения будет принято на сходе граждан, проживающих в указанном поселении. Территория упраздняемого поселения входит в состав муниципального района в качестве межселенной территории.

## **§ 2. Экономическая основа местного самоуправления**

Экономическая основа местного самоуправления представляет собой совокупность правовых норм, закрепляющих и регулирующих общественные отношения, связанные с формированием и управлением муниципальной собственностью, средствами местных бюджетов, а также реализацией имущественных прав муниципальных образований.

Российская Конституция, гаран器уя местное самоуправление, берет на себя обязательства по созданию необходимых экономических, финансовых и иных условий для развития местного самоуправления.

*Муниципальная собственность как экономическая основа местного самоуправления.*

Муниципальная собственность представляет собой отдельную форму собственности, существующую параллельно с государственной и частной. К особенностям муниципальной собственности относятся следующие черты и свойства.

Муниципальная собственность относится к обязательным атрибутам муниципального образования. Значение муниципальной собственности для существования и развития местного самоуправления сложно переоценить, так как она необходима для реализации самоуправленческих начал населением, представляет собой основу саморазвития муниципального образования как социально-экономического комплекса.

Муниципальная собственность относится к объектам управления. Управление муниципальной собственностью в целях эффективного решения вопросов местного значения признается одной из целей местного самоуправления.

Вопрос о собственнике муниципального имущества однозначно решен в Гражданском кодексе РФ, положениями которого опреде-

лено: «Имущество, принадлежащее на праве собственности городским и сельским поселениям, а также другим муниципальным образованиям, является муниципальной собственностью».

Несмотря на существующие конституционные положения о том, что население муниципального образования, а также органы местного самоуправления от имени муниципального образования самостоятельно владеют, пользуются и распоряжаются муниципальным имуществом, это не делает их его собственниками.

Таким образом, собственником муниципальной собственности является именно муниципальное образование.

Учитывая, что в СССР органы местного самоуправления относились к органам государственной власти, они не имели собственного имущества. Процесс формирования муниципальной собственности начался после принятия Закона РСФСР 1991 г. «О местном самоуправлении в Российской Федерации». На основании постановления Верховного Совета Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность» в муниципальную собственность передавались объекты государственной собственности, расположенные на территории городских и районных Советов. К ним относились: жилой и нежилой фонд, находящийся в управлении местной администрации, а также жилищно-эксплуатационные и ремонтно-строительные предприятия, обслуживающие данные объекты, объекты инженерной инфраструктуры и другие объекты, находящиеся в оперативном управлении местной администрации.

В муниципальную собственность также передавались объекты государственной собственности, находившиеся в ведении органов государственной власти субъектов Федерации. К ним относились: предприятия розничной торговли, общественного питания и бытового обслуживания и др.

Впоследствии распоряжением Президента от 18 марта 1992 г. было утверждено Положение об определении пообъектного состава федеральной, государственной и муниципальной собственности, которым регламентировался порядок составления и утверждения перечня объектов, передаваемых в муниципальную собственность, а также порядок оформления прав собственности. В развитие конституционных положений, 22 декабря 1993 г. был издан Указ Президента РФ «О гарантиях местного самоуправления в Российской

Федерации», которым закреплялось право органов местного самоуправления утверждать перечень объектов (имущества), составляющих муниципальную собственность, и устанавливалась судебная защита муниципальной собственности.

Существенное влияние на формирование муниципальной собственности оказал процесс приватизации. Правовой основой приватизации муниципального имущества послужил Закон РФ 1991 г. «О приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации» и государственные программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в России (от 11.06.1992, 24.12.1993, 22.07.1994).

В развитие данных документов Президентом и Правительством РФ был издан ряд нормативных актов, определяющих механизм приватизации государственных объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения<sup>1</sup>, которые находились в их ведении. Однако этот процесс имел и отрицательные черты, поскольку данные объекты требовали финансирования, а муниципальные образования в большинстве случаев не имели возможность его выделить, учитывая их дефицитный бюджет. Зачастую данные объекты (прачечные, парикмахерские, столовые и др.) перепрофилировались новыми собственниками, в результате страдала сфера обслуживания населения.

В настоящее время в России действует Федеральный закон «О приватизации государственного и муниципального имущества» от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ, которым достаточно подробно регламентируются вопросы передачи муниципального имущества в собственность физических и юридических лиц, устанавливаются категории имущества, которые не могут подлежать приватизации.

Одним из важнейших вопросов формирования муниципальной собственности являлась передача земли в муниципальную собственность. В настоящее время муниципальные образования являются полноправными участниками земельных отношений.

В муниципальной собственности находятся следующие земельные участки: занятые зданиями, строениями, сооружениями, находящимися в собственности соответствующих муниципальных образований; предоставленные органам местного самоу-

---

<sup>1</sup> См. напр.: указ Президента РФ от 10.01.1993 «Об использовании объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения приватизируемых предприятий»; постановление Совета Министров – Правительства РФ от 23.12.1993 «О финансировании объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения, передаваемых в ведение местных органов исполнительной власти при приватизации предприятий» и др.

правления соответствующих муниципальных образований, а также казенным предприятиям, муниципальным унитарным предприятиям или некоммерческим организациям, созданным указанными органами местного самоуправления; признанные таковыми в соответствии с законодательством; право муниципальной собственности на которые возникло при разграничении государственной собственности на землю; приобретенные по основаниям, установленным гражданским законодательством; безвозмездно переданные в муниципальную собственность из федеральной собственности (например, безвозмездная передача военного недвижимого имущества в муниципальную собственность); от права собственности на который собственник отказался (с даты государственной регистрации прекращения права собственности на него); переданные безвозмездно земли, находящиеся в собственности субъектов Российской Федерации, в том числе за пределами границ муниципальных образований.

В муниципальную собственность могут передаваться, помимо земельных участков, иные объекты федеральной собственности и собственности субъектов Российской Федерации на возмездной и безвозмездной основе (например, предприятия, объекты инфраструктуры).

В случаях возникновения у муниципальных образований права собственности на имущество, которое не может находиться в их собственности, оно подлежит перепрофилированию (изменению целевого назначения имущества) либо отчуждению.

Владение, пользование и распоряжение муниципальным имуществом осуществляется органами местного самоуправления от имени муниципального образования самостоятельно.

Органы местного самоуправления вправе передавать муниципальное имущество во временное или постоянное пользование физическим и юридическим лицам, органам государственной власти Российской Федерации (органам государственной власти субъекта Российской Федерации) и органам местного самоуправления иных муниципальных образований, отчуждать, совершать иные сделки. Доходы от использования и приватизации муниципального имущества поступают в местные бюджеты.

Муниципальные образования могут создавать муниципальные предприятия и учреждения, участвовать в создании хозяйственных обществ, в том числе межмуниципальных, необходимых для осуществления полномочий по решению вопросов местного значения. Органы местного самоуправления, осуществляющие функции и полномочия учредителя, определяют цели, условия и порядок

деятельности муниципальных предприятий и учреждений, утверждают их уставы, назначают на должность и освобождают от должности руководителей данных предприятий и учреждений, заслушивают отчеты об их деятельности в порядке, предусмотренном уставом муниципального образования.

Органы местного самоуправления субсидиарно отвечают по обязательствам муниципальных казенных учреждений и обеспечивают их исполнение, они ведут реестры муниципального имущества в порядке, установленном уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти<sup>1</sup>.

*Местный бюджет и бюджетные права органов местного самоуправления.* Местный бюджет можно определить как форму образования и расходования денежных средств в расчете на финансовый год, предназначенных для исполнения расходных обязательств соответствующего муниципального образования.

В бюджетном процессе, осуществляемом на местном уровне, можно выделить четыре этапа: составление проекта местного бюджета, рассмотрение и утверждение местного бюджета, исполнение местного бюджета, контроль за исполнением местного бюджета и утверждение отчета о его исполнении. Местный бюджет, так же как и бюджет любого другого уровня, имеет доходную и расходную части.

Доходы местного бюджета могут быть налоговыми и неналоговыми.

Налоговые доходы местного бюджета включают доходы от местных налогов и сборов, к которым относятся земельный налог и налог на имущество физических лиц, а также доходы от региональных и федеральных налогов и сборов по определенным нормативам (например, налог на доходы физических лиц, госпошлина за совершение нотариальных действий).

К неналоговым доходам относятся следующие: доходы от использования и продажи имущества, находящегося в муниципальной собственности; доходы от платных услуг, оказываемых муниципальными казенными учреждениями; часть прибыли муниципальных унитарных предприятий, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей; плата за использование лесов, расположенных на землях, находящихся в муниципальной собственности; плата

---

<sup>1</sup> Об утверждении Порядка ведения органами местного самоуправления реестров муниципального имущества: приказ Министерства экономического развития РФ от 30 августа 2011 г. № 424.

за увеличение площади земельных участков, находящихся в частной собственности, в результате перераспределения таких земельных участков и земельных участков, находящихся в муниципальной собственности; плата по соглашениям об установлении сервитута; плата за негативное воздействие на окружающую среду зачисляется в бюджеты муниципальных районов и городских округов.

В доходной части местного бюджета можно выделить собственные доходы и безвозмездные перечисления из бюджетов других уровней.

Одной из главных проблем развития местного самоуправления является низкая бюджетная обеспеченность большинства муниципальных образований в России. Далеко не все муниципальные образования имеют одинаковую бюджетную обеспеченность. Большинство получают финансовую помощь из иных бюджетов, и только небольшая часть муниципальных образований является «финансовыми донорами», перечисляя значительную часть своих доходов в региональный и федеральный бюджеты (это в основном муниципальные образования с большими запасами природных ресурсов). Естественно, что в таких условиях возможности бюджетов многих муниципальных образований не позволяют обеспечить полноценную реализацию прав граждан. В целях разрешения этой проблемы в законе предусматриваются меры финансовой поддержки муниципальных образований в виде межбюджетных трансфертов.

Межбюджетные трансферты из бюджетов субъектов Российской Федерации предоставляются в форме: дотаций, субсидий, субвенций местным бюджетам и иных межбюджетных трансфертов.

В предусмотренных законами субъектов Российской Федерации случаях местным бюджетам могут предоставляться следующие виды дотаций: дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности местных бюджетов с целью осуществления органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения; иные дотации с установлением условий их предоставления; дотации в целях поощрения достижения наилучших показателей социально-экономического развития муниципальных образований.

Методика распределения дотаций и правила их предоставления устанавливаются нормативными правовыми актами высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Источником финансового обеспечения могут быть дотации, предоставляемые как из бюджета субъекта Российской Федерации, так и из федерального бюджета путем предоставления дотаций субъектам Российской Федерации на указанные цели.

Субсидии – это межбюджетные трансферты, предоставляемые бюджетам муниципальных образований в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения.

Предоставление субсидий на цели и (или) в соответствии с условиями, не предусмотренными законами субъекта Российской Федерации и (или) нормативными правовыми актами высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, не допускается.

Иные межбюджетные трансферты предоставляются местным бюджетам из бюджета субъекта Российской Федерации на финансовое обеспечение расходных обязательств муниципальных образований.

Субвенции местным бюджетам из бюджета субъекта Российской Федерации – это межбюджетные трансферты, предоставляемые местным бюджетам в целях финансового обеспечения расходных обязательств муниципальных образований, возникающих при выполнении государственных полномочий Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, переданных для осуществления органам местного самоуправления в установленном порядке.

Существенную роль при формировании финансовых основ местного самоуправления играют муниципальные заимствования, которые позволяют даже при дефиците местного бюджета финансировать отдельные социальные программы и решать вопросы местного значения.

Под муниципальными заимствованиями понимается привлечение от имени публично-правового образования заемных средств в бюджет публично-правового образования путем размещения муниципальных ценных бумаг и в форме кредитов, по которым возникают долговые обязательства публично-правового образования как заемщика.

Право осуществления муниципальных заимствований от имени муниципального образования принадлежит местной администрации (исполнительско-распорядительному органу муниципального образования).

Муниципальные заимствования могут быть внутренними и внешними в зависимости от валюты, в которой выражаются долговые обязательства: российской или иностранной. Муниципальные внешние заимствования осуществляются в целях финансирования проектов, включенных в программу государственных внешних заимствований Российской Федерации.

Муниципальные ценные бумаги – это ценные бумаги, выпущенные от имени муниципального образования, в виде облигаций в документарной или бездокументарной форме, эмитентами которых являются муниципальные образования. Обязательства, возникшие в результате эмиссии муниципальных ценных бумаг, могут быть гарантированы публично-правовым образованием.

Объем муниципального долга не должен превышать утвержденный решением о местном бюджете на очередной финансовый год и плановый период общий объем доходов местного бюджета. Представительный орган муниципального образования вправе в рамках управления соответствующим долгом утвердить дополнительные ограничения по муниципальному долгу.

Оценка долговой устойчивости муниципального образования осуществляется Министерством финансов Российской Федерации (финансовым органом субъекта Российской Федерации) и в соответствии с определенными показателями позволяет отнести муниципальное образование к одной из следующих групп заемщиков: с высоким, средним или низким уровнем долговой устойчивости.

Если при исполнении местного бюджета нарушаются предельные значения, уполномоченный орган местного самоуправления не вправе принимать новые долговые обязательства, за исключением тех, которые направлены на реструктуризацию муниципального долга.

Учет и регистрация муниципальных долговых обязательств муниципального образования осуществляются в муниципальной долговой книге муниципального образования.

**Ключевые понятия:** территориальная основа местного самоуправления, муниципальное образование, экономическая основа местного самоуправления, местный бюджет, имущество муниципального образования.

### **Контрольные вопросы:**

1. Какие виды муниципальных образований предусмотрены законодательством РФ?
2. В чем отличие муниципального района и муниципального округа?
3. Что составляет экономическую основу местного самоуправления?
4. Что относится к налоговым доходам местного бюджета?
5. Что понимается под субвенциями?

### **Рекомендуемая литература по теме:**

Актуальные проблемы муниципального права: учебник / [Б. С. Эбзеев, Т. М. Бялкина, П. А. Бышков и др.]; под научной ред. Б. С. Эбзеева, Е. Н. Хазова; под общ. ред. В. В. Комаровой, Л. Т. Чихладзе. М.: ЮНИТИ, 2018. 319 с.

Город в теории и практике: правовые и урбанистические аспекты: монография / под общ. ред. В. В. Таболина. М.: Юстицинформ, 2020.

Нарутто С. В., Шугрина Е. С. Территориальная организация государственной власти и местного самоуправления. М.: Норма, 2019. – 272 с.

Правовое обеспечение государственного и муниципального управления: учебно-практическое пособие / [В. В. Барбин и др.]. М.: Академия управления МВД России, 2020. 116 с.

Региональные и местные налоги и сборы с организаций: учебное пособие для вузов / Е. В. Мишле. М.: Изд-во Юрайт, 2020. 148 с.

## **Глава 18. Организационные основы местного самоуправления в Российской Федерации**

### **§ 1. Понятие и структура органов местного самоуправления**

**Органы местного самоуправления** – это выборные и другие органы, наделенные полномочиями по решению вопросов местного значения и не входящие в систему органов государственной власти. Это органы местных саморегулируемых территориальных сообществ, муниципальных образований, которыми они формируются и перед которыми несет ответственность за ненадлежащее исполнение своих полномочий. Это специфическая система власти, которая, учитывая все местные факторы, выступает в интересах своего населения.

Органы местного самоуправления самостоятельны в пределах своих полномочий, не находятся в отношениях подчиненности с органами государственной власти. Участие органов государственной власти и их должностных лиц в формировании органов местного самоуправления допускается только в предусмотренных законом случаях, например, при назначении на должность и освобождении от должности главы местной администрации.

В то же время выделение органов местного самоуправления из системы органов государственной власти означает их структурно-организационное обособление, но не функциональное. Органы местного самоуправления самостоятельны лишь в пределах полномочий, определенных органами государственной власти; они находятся в системе государственно-властных отношений; действуют в русле единой государственной политики; могут наделяться отдельными государственными полномочиями. Как и всякая публичная власть, органы местного самоуправления имеют общую экономическую и организационно-правовую основу с органами государственной власти: у них общий источник власти – народ, те же принципы избирательной системы, те же механизмы принятия решений, та же обязательность их исполнения, а также сходные формы и методы деятельности.

Под *структурой органов местного самоуправления* понимается система имеющих самостоятельный статус органов, осуществляющих на территории муниципального образования функции и полномочия местного самоуправления.

Структуру органов местного самоуправления составляют представительный орган муниципального образования, глава

муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольно-счетный орган муниципального образования, иные органы местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

К иным органам местного самоуправления относятся избирательная комиссия муниципального образования, отраслевые (функциональные) и территориальные органы местной администрации, входящие в ее структуру.

Уставом муниципального образования определяются такие организационные вопросы, как: а) порядок формирования органов местного самоуправления; б) компетенция органов местного самоуправления; в) срок полномочий органов местного самоуправления; г) формы подотчетности и подконтрольности органов местного самоуправления; д) иные вопросы организации и деятельности органов местного самоуправления.

Число создаваемых органов местного самоуправления, их структура и объем компетенции различаются, как правило, в зависимости от следующих факторов: типа муниципального образования; численности жителей муниципального образования; возможностей социально-экономического развития муниципального образования; исторических и иных местных традиций; национальных обычаяев и других особенностей.

В настоящее время наименования органов местного самоуправления весьма различны. В зависимости от исторических, национальных и иных местных традиций представительный орган местного самоуправления может называться дума, совет, муниципальный совет, собрание, сход, собрание представителей, жыен (Республика Татарстан) и т. п. Исполнительный орган местного самоуправления также может иметь различные наименования: администрация, мэрия, исполнительный комитет и т. п.

Органы местного самоуправления взаимосвязаны между собой и представляют единую систему. Выбор структуры органов местного самоуправления муниципального образования ограничен моделями, которые зависят от вида муниципального образования.

В зависимости от реализуемой в муниципальном образовании *модели организации местного самоуправления* различными будут правовое положение органов местного самоуправления и статус их должностных лиц. В соответствии с действующим законодательством можно выделить следующие модели местного самоуправления.

*Представительный орган и глава муниципального образования избираются населением.*

Традиционный способ формирования путем прямых муниципальных выборов предусмотрен для всех видов муниципальных образований. На муниципальных выборах используется как пропорциональная (голосование за список кандидатов, выдвинутых политической партией), так и мажоритарная (голосование непосредственно за кандидата в депутаты, выдвинутого по одномандатному и (или) многомандатному избирательному округу) избирательные системы. Численность депутатов представительного органа определяется уставом муниципального образования, но не может быть меньше установленной законом. В поселении, городском округе должно быть избрано от 7 до 35 депутатов (в зависимости от количества населения муниципального образования). Численность депутатов муниципального района составляет не менее 15 человек, а для внутригородской территории города федерального значения минимальное количество депутатов составляет 10 человек.

Достоинством данной модели является наиболее демократичный способ избрания главы муниципального образования, содействующий повышению его легитимности в глазах избирателей. При использовании данной модели в максимальной степени реализуются основные принципы местного самоуправления: непосредственное участие населения в формировании органов местного самоуправления, ответственность главных должностных лиц местного самоуправления перед населением и др.

В случае избрания на муниципальных выборах глава муниципального образования либо входит в состав представительного органа муниципального образования с правом решающего голоса и исполняет полномочия его председателя, либо возглавляет местную администрацию.

Установление выборности представительного органа подчеркивает особый правовой статус представительного органа, который, в частности, проявляется в том, что данный орган обладает значительным влиянием на процессы формирования местной администрации, обеспечивает выражение воли населения муниципального образования. Представительный орган муниципального образования вправе удалить главу муниципального образования в отставку в случае дачи два раза подряд неудовлетворительной оценки деятельности, высказанной по результатам ежегодного отчета главы перед представительным органом муниципального образования. Формально независимые друг от друга органы местного само-

управления при использовании данной модели имеют возможность тщательно следить за исполнением каждым своих полномочий, что способствует повышению эффективности в решении вопросов местного значения.

*Представительный орган избирается населением, глава муниципального образования избирается представительным органом муниципального образования из своего состава.* Особенностью рассматриваемой модели является применение системы непрямых (косвенных) выборов главы муниципального образования посредством выдвижения главы из состава представительного органа. Представительный орган обладает большим объемом полномочий в сфере управления, в хозяйственных, финансовых и кадровых вопросах. Также представительный орган назначает главу местной администрации, традиционно именуемого сити-менеджером.

Положение главы в структуре органов местного самоуправления является более зависимым от деятельности представительного органа. Например, в рамках правотворческого процесса глава муниципального образования, будучи председателем представительного органа, становится «связанным» принятыми таким органом правотворческими решениями и практически не может наложить вето на них в случае несогласия.

Слабой стороной данной модели является то, что за главой в основном закрепляются представительские и оперативно-исполнительные функции, при этом он лишен большинства исполнительно-распорядительных полномочий, поскольку они реализуются главой местной администрации, назначаемым по контракту.

Статус главы местной администрации в модели «глава муниципального образования – председатель представительного органа». В случае председательства главы муниципального образования в представительном органе руководство местной администрации возлагается на сити-менеджера, назначаемого по контракту на конкурсной основе. К достоинствам данной модели следует отнести: 1) привлечение к работе на должность сити-менеджера, а также сотрудников местной администрации, являющихся компетентными специалистами; 2) осуществление контроля за деятельностью сити-менеджера вплоть до инициирования процедуры досрочного прекращения его полномочий; 3) повышенная ответственность главы местной администрации.

Недостатком данной модели является отсутствие механизмов влияния жителей, проживающих на территории муниципального образования, на сити-менеджера, поскольку он подконтролен и подотчетен представительному органу муниципального обра-

зования. В этой связи представительный орган играет ключевую роль в формировании местной администрации, а в отношении сити-менеджера юридически и фактически выполняет функции представителя нанимателя.

*Глава муниципального образования – глава местной администрации (исполнительско-распорядительного органа).* В рамках указанной модели глава муниципального образования занимает свою должность: а) по результатам муниципальных выборов; б) будучи избранным из состава представительного органа, прекратив полномочия депутата; в) представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса; г) в случае избрания на сходе граждан.

Являясь руководителем местной администрации, глава муниципального образования в полной мере обладает независимостью в принятии собственных решений, самостоятельно и единолично осуществляет руководство местной администрацией, в том числе формирует ее кадровый состав. Одновременно достоинством и недостатком данной модели следует признать, что при ее использовании у главы местной администрации сконцентрированы ключевые полномочия для организационного и политического влияния на развитие муниципального образования.

*Глава муниципального образования – председатель представительного органа муниципального образования, представительный орган муниципального образования формируется методом делегирования.* Особенность рассматриваемой модели заключается в специфике формирования представительного органа муниципального образования. Данная модель может использоваться в муниципальных районах и городах с внутригородским районным делением. В основу положен принцип представительства, который заключается в том, что, например, представительный орган муниципального района может состоять из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава в соответствии с равной независимо от численности населения поселения нормой представительства. При использовании данной модели глава муниципального образования всегда исполняет полномочия председателя представительного органа.

Несмотря на то, что следствием применения данной модели является осложнение выполнения функций представительства, ослабление связей с избирателями, можно отметить, что подобный способ формирования представительных органов муниципальных образований обладает рядом существенных преимуществ:

1) сокращает расходы бюджета муниципального образования, так как позволяет полностью отказаться от проведения муниципальных выборов;

2) обеспечивает более полное взаимодействие между муниципальным районом (городом с внутригородским районным делением) и входящими в его состав поселениями (городскими районами);

3) снижает вероятность возникновения конфликтов между органами местного самоуправления муниципального образования и поселений (внутригородских районов), что позволяет обеспечить эффективное решение вопросов местного значения и переданных отдельных государственных полномочий;

4) при таком способе ни одно поселение (городской район) не будет иметь абсолютного большинства в представительном органе муниципального образования, что позволит избежать лоббирования при принятии управлеченческих решений.

*Отдельного рассмотрения заслуживает модель, при которой местная администрация муниципального района реализует полномочия местной администрации поселения, являющегося административным центром муниципального района. Уставами муниципального района и поселения, являющегося административным центром этого района, может быть предусмотрено образование районной местной администрации, на которую возлагается исполнение полномочий исполнительно-распорядительного органа поселения. В этом случае в поселении, которое является административным центром муниципального района, местная администрация не образуется.*

К положительным сторонам данной модели можно отнести:

1) снижение бюджетных расходов на содержание органов местного самоуправления поселений; 2) сокращение количества муниципальных служащих за счет исключения структурных подразделений администраций, дублирующих функции; 3) повышение эффективности работы органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, в том числе за счет объединения кадрового состава и бюджетов муниципальных образований; 4) повышение эффективности использования бюджетных средств; 5) предотвращение конфликтных ситуаций между органами местного самоуправления муниципального района и поселения.

*Глава муниципального образования – глава местной администрации (исполнительно-распорядительного органа) и представительного органа муниципального образования. Такая модель является скорее исключением из правил. Ее использование возможно*

в сельском поселении, внутригородском муниципальном образовании города федерального значения.

Установление возможности совмещения функций главы муниципального образования, главы исполнительно-распорядительного органа и председателя представительного органа муниципального образования в сельских поселениях и внутригородских районах может объясняться прежде всего тем, что в небольших муниципальных образованиях отсутствует необходимость содержания многочисленного аппарата органов местного самоуправления.

Положительный эффект от введения такой модели заключается в том, что она позволяет существенно экономить средства местного бюджета на содержание аппарата, при этом содействует созданию механизма, способного оперативно и своевременно реагировать на возникновение конкретной проблемы и принимать организационно-управленческие решения без проведения процедур дополнительного согласования.

*В поселении с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек, а также в случаях, предусмотренных уставом муниципального образования, при количестве жителей от 100 до 300 человек, обладающих избирательным правом, глава муниципального образования избирается на сходе граждан, осуществляющем полномочия представительного органа муниципального образования, и исполняет полномочия главы местной администрации.* Наличие рассматриваемой модели организации муниципального управления является обоснованным, поскольку численность населения, проживающего в таком поселении, вполне позволяет решать многие вопросы местного значения без специально созданного для выражения их интересов представительного органа местного самоуправления. При этом соответствующая модель способствует существенной экономии средств местного бюджета, которые могут быть потрачены на решение вопросов местного значения.

Перечисленные модели организации местного самоуправления являются базовыми, на практике они могут совмещаться с учетом целей и задач по оптимизации муниципального управления.

## **§ 2. Система органов местного самоуправления**

*Представительный орган муниципального образования – это состоящий из депутатов выборный орган местного самоуправления, обладающий правом представлять интересы населения и принимать*

от его имени решения, действующие на территории муниципального образования.

Наличие представительного органа в структуре органов муниципального образования является обязательным, за исключением поселений с численностью жителей, обладающих избирательным правом, менее 100 человек (в этом случае полномочия представительного органа осуществляются сходом граждан). Осуществление полномочий представительного органа сходом граждан может быть предусмотрено также в поселениях с численностью жителей, обладающих избирательным правом, более 100 и не более 300 человек.

Представительный орган муниципального образования обладает правами юридического лица, за исключением сельских поселений, внутригородских муниципальных образований городов федерального значения, внутригородских районов, в которых представительный орган может не наделяться правами юридического лица.

Представительный орган муниципального образования может осуществлять свои полномочия в случае избрания не менее двух третей от установленной численности депутатов.

В исключительной компетенции представительного органа муниципального образования находятся: 1) принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений; 2) утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении; 3) установление, изменение и отмена местных налогов и сборов в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах; 4) утверждение стратегии социально-экономического развития муниципального образования; 5) определение порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности; 6) определение порядка принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий, а также об установлении тарифов на услуги муниципальных предприятий и учреждений, выполнение работ; 7) определение порядка участия муниципального образования в организациях межмуниципального сотрудничества; 8) определение порядка материально-технического и организационного обеспечения деятельности органов местного самоуправления; 9) контроль за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения; 10) принятие решения об удалении главы муниципального образования в отставку; 11) утверждение правил благоустройства территории муниципального образования; 12) заслушивание ежегодных отчетов главы муниципального образования, главы местной администрации о результатах их деятельности, деятельно-

сти местной администрации и иных подведомственных главе муниципального образования органов местного самоуправления, в том числе о решении вопросов, поставленных представительным органом муниципального образования.

Представительный орган муниципального образования принимает нормативные акты по вопросам местного значения в форме решений. Нормативные правовые акты представительного органа муниципального образования, предусматривающие установление, изменение и отмену местных налогов и сборов, осуществление расходов из средств местного бюджета, могут быть внесены на рассмотрение представительного органа муниципального образования только по инициативе главы местной администрации или при наличии его заключения.

Основной формой деятельности представительного органа являются заседания. Заседания представительного органа в зависимости от сроков проведения делятся на очередные и внеочередные, в зависимости от порядка проведения – на открытые и закрытые. Порядок проведения заседаний представительного органа и принятия решений определяется установленным им регламентом.

По основным направлениям своей деятельности представительные органы обычно образуют на временной или постоянной основе комиссии, осуществляющие работу по выработке решений, подготовку проектов правовых актов.

Расходы на обеспечение деятельности представительного органа муниципального образования предусматриваются в местном бюджете отдельной строкой в соответствии с классификацией расходов бюджетов РФ. Управление и (или) распоряжение представительным органом муниципального образования или отдельными депутатами (группами депутатов) в какой бы то ни было форме средствами местного бюджета в процессе его исполнения не допускаются, за исключением средств местного бюджета, направляемых на обеспечение деятельности представительного органа муниципального образования и депутатов.

Депутаты представительных органов обладают особым правовым статусом. Срок полномочий депутата устанавливается уставом муниципального образования и не может быть менее двух и более пяти лет.

Депутаты представительного органа муниципального образования осуществляют свои полномочия, как правило, на непостоянной основе. На постоянной основе могут работать не более 10 % депутатов от установленной численности представительного органа муниципального образования, а если численность представительного

органа муниципального образования составляет менее 10 человек, – один депутат.

Осуществляющие свои полномочия на постоянной основе депутаты не вправе заниматься предпринимательской, а также иной оплачиваемой деятельностью, за исключением педагогической, научной и другой творческой деятельности.

*Глава муниципального образования* является высшим должностным лицом муниципального образования и наделяется уставом муниципального образования собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Должность главы является обязательной для всех без исключения муниципальных образований.

Глава муниципального образования наделен следующими полномочиями: 1) представляет муниципальное образование в отношениях с органами местного самоуправления других муниципальных образований, органами государственной власти, гражданами и организациями, без доверенности действует от имени муниципального образования; 2) подписывает и обнародует в порядке, установленном уставом муниципального образования, нормативные правовые акты, принятые представительным органом муниципального образования; 3) издает в пределах своих полномочий правовые акты; 4) вправе требовать созыва внеочередного заседания представительного органа муниципального образования; 5) обеспечивает осуществление органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации.

Полномочия главы муниципального образования определяются тем, какой орган местного самоуправления он возглавляет.

В качестве главы представительного органа муниципального образования он может вести заседания представительного органа, контролировать и обеспечивать выполнение его регламента, подписывать решения, протоколы заседаний, другие документы представительного органа, организовывать выполнение его решений, координировать деятельность постоянных и иных комиссий и т. п.

Возглавляя администрацию, глава муниципального образования обычно организует формирование и исполнение бюджета муниципального образования, распоряжается финансовыми ресурсами муниципального образования, руководит непосредственно и через подчиненные органы предприятиями и учреждениями муниципальной собственности, обеспечивает соблюдение законности, прав

и свобод граждан, отменяет правовые акты подчиненных органов управления администрации, заключает договоры, соглашения, применяет меры поощрения, привлекает к дисциплинарной ответственности назначаемых им муниципальных служащих и т. п.

Глава муниципального образования подконтролен и подотчетен населению и представительному органу муниципального образования.

*Местная администрация.* Наличие в структуре органов местного самоуправления местной администрации – исполнительно-распорядительного органа муниципального образования является обязательным. Местная администрация осуществляет организационно-управленческие и исполнительно-распорядительные функции, направленные на выполнение местных нормативных актов, и наделена в связи с этим уставом муниципального образования собственной компетенцией.

Условия контракта для главы местной администрации поселения утверждаются представительным органом поселения, а для главы местной администрации муниципального района (городского округа или муниципального округа) представительным органом муниципального района (городского округа или муниципального округа) в части, касающейся осуществления полномочий по решению вопросов местного значения, и законом субъекта РФ – в части, касающейся осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ.

Порядок проведения конкурса на замещение должности главы местной администрации устанавливается представительным органом муниципального образования. Порядок проведения конкурса должен предусматривать опубликование условий конкурса, сведений о дате, времени и месте его проведения, проекта контракта не позднее чем за 20 дней до дня проведения конкурса.

Общее число членов конкурсной комиссии в муниципальном образовании устанавливается представительным органом муниципального образования.

В муниципальном районе, муниципальном и городском округе, городском округе с внутригородским делением, во внутригородском муниципальном образовании города федерального значения половина членов конкурсной комиссии назначается представительным органом соответствующего муниципального образования, а другая половина – высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

В поселении, во внутригородском районе половина членов конкурсной комиссии назначается представительным органом поселения, внутригородского района, а другая половина – главой местной администрации соответствующего муниципального района, городского округа с внутригородским делением.

Лицо назначается на должность главы местной администрации представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса.

Контракт с главой местной администрации заключается главой муниципального образования на срок не менее двух лет.

Глава местной администрации не вправе заниматься предпринимательской, а также иной оплачиваемой деятельностью, за исключением педагогической, научной и другой творческой деятельности.

Структура местной администрации утверждается представительным органом муниципального образования по представлению главы местной администрации. При этом под структурой администрации города понимается перечень структурных подразделений и схема подчиненности (распределение полномочий по общему руководству структурными подразделениями между высшими должностными лицами администрации города).

Наименование структурных подразделений местной администрации может быть различным (отдел, управление, департамент, комитет, комиссия и т. д.). Все они по общему правилу функционируют на основе принципа единонаучалия. Исключением являются комиссии, в состав которых могут входить помимо работников местной администрации руководители муниципальных предприятий и учреждений, представители общественности и др. и которые обычно принимают решения на коллегиальной основе.

В структуру местной администрации могут входить отраслевые (функциональные) и территориальные органы местной администрации. Отраслевые подразделения осуществляют руководство отдельными отраслями муниципального хозяйства (ЖКХ, образованием, здравоохранением и др.), а функциональные – отдельные полномочия в сфере муниципального управления (планирование, контроль и т. п.).

**Ключевые понятия:** структура органов местного самоуправления, представительный орган местного самоуправления, глава муниципального образования, местная администрация, контрольно-счетный орган муниципального образования.

## **Контрольные вопросы:**

1. Какие органы являются обязательными в структуре органов местного самоуправления?
2. В каких случаях представительный орган муниципального образования может не создаваться?
3. Сколько депутатов работает на постоянной основе в представительном органе муниципального образования?
4. Какие существуют модели организации местного самоуправления в РФ?
5. Какие полномочия относятся к исключительному ведению представительного органа муниципального образования?

## **Рекомендуемая литература по теме:**

Актуальные проблемы муниципального права: учебник / [Б. С. Эбзеев, Т. М. Бялкина, П. А. Бышков и др.]; под научной ред. Б. С. Эбзеева, Е. Н. Хазова; под общ. ред. В. В. Комаровой, Л. Т. Чихладзе. – М.: ЮНИТИ, 2018. 319 с.

Бялкин Т. М., Шугрина Е. С., Баженова О. И., Ялтонская Н. С., Вишневецкий А. С. Глава муниципального образования: теория, законодательство, правоприменение. Монография. М.: Юрлитин-форм, 2018. 240 с.

Мещерякова М. А. Структура и полномочия органов местного самоуправления: учебное пособие / М. А. Мещерякова, О. Х. Молохаева. М.: РГУП, 2018. 120 с.

Ответственность органов публичной власти: правовое регулирование и правоприменительная практика: учебник для магистров / Е. С. Шугрина, С. В. Нарутто, Е. М. Заболотских. М.: Изд-во Юрайт, 2019. – 347 с.

Система местного самоуправления: учебное пособие для вузов / С. Е. Прокофьев [и др.]; под ред. С. Е. Прокофьева, О. В. Паниной, С. Г. Еремина, Н. Н. Мусиновой. М.: Изд-во Юрайт, 2020. 98 с.

## **Раздел 4. Международно-правовые основы государственного и муниципального управления**

### **Глава 19. Международное право в государственном и муниципальном управлении**

#### **§ 1. Понятие, система и субъекты международного права**

Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Они являются важной частью правовых основ деятельности государственных органов и оказывают существенное влияние на развитие законодательства и правоприменительной практики. В этих условиях современному руководителю просто необходимы знания основ международного права.

Международное право представляет собой систему юридических норм, регулирующих отношения между государствами и другими субъектами международного права, создаваемых путем согласования воль участников этих отношений и обеспечиваемых в случае необходимости принуждением, которое осуществляется государствами, а также международными организациями.

Следует отметить, что наряду со словосочетанием «международное право» используется и «международное публичное право», которые понимают как равнозначные понятия. Международное публичное право надо отличать от международного частного права, регулирующего гражданские, семейные, трудовые, предпринимательские и иные отношения частноправового характера между физическими и юридическими лицами с участием иностранного элемента. Международное частное право относят к отраслям внутригосударственного права.

Международное право является особой системой права, регулирующей отношения между государствами во всех сферах. Систему международного права образуют международно-правовые нормы, институты, отрасли международного права, а также основные принципы международного права. В отдельных «старых» отраслях выделяют также и подотрасли. Например, в такой отрасли, как право внешних сношений, в качестве подотраслей выделяют дипломатическое право, консульское право. Отрасль международного права – это совокупность обособленных юридических норм и институтов,

которые регулируют определенную область международных отношений.

В теории международного права нет общепризнанного перечня его отраслей. Кроме того, международное право – это динамично развивающаяся система, в которой возникают новые отрасли вслед за развитием международно-правового регулирования какой-либо новой сферы отношений между государствами. Так возникло международное космическое право, международное экологическое право и др. Анализ научной и учебной литературы позволяет выделить следующие основные отрасли международного права:

- 1) субъекты международного права;
- 2) право международных договоров;
- 3) право международных организаций;
- 4) право мирного разрешения споров;
- 5) право внешних сношений;
- 6) право международной ответственности;
- 7) территория в международном праве;
- 8) международное морское право;
- 9) международное воздушное право;
- 10) международное космическое право;
- 11) международное гуманитарное право;
- 12) международное право прав человека;
- 13) право международной безопасности;
- 14) международное уголовное право;
- 15) международное экономическое право;
- 16) международное экологическое право.

«Фундамент» системы международного права образуют основные принципы международного права, под которыми понимают основополагающие императивные, универсальные нормы международного права, отвечающие основным закономерностям развития сообщества государств и в силу этого защищаемые наиболее жесткими мерами принуждения. Наиболее важными признаками основных принципов международного права являются:

- обязательность для всех субъектов международного права;
- приоритет в отношении всех остальных норм международного права, которые становятся недействительными в случае их противоречия основным принципам;
- наличие обратной силы;
- универсальность (основные принципы являются общими для всех отраслей международного права).

С принятием Устава ООН 1945 г. основные принципы в своей большей части были кодифицированы. В данном документе закреплены семь принципов, содержание которых раскрыто в Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН 1970 г. Наиболее полный перечень основных принципов международного права содержится в Заключительном акте Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе

1975 г. (десять принципов). Важное значение имеет и Венская конвенция о праве международных договоров 1969 г., которая определила место основных принципов в системе международного права и отметила присущие им признаки. Но, несмотря на закрепление основных принципов в различных международно-правовых документах, основной формой их существования является международно-правовой обычай, поскольку договоров с участием всех субъектов международного права не существует.

В соответствии с Уставом ООН Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений государств в соответствии с Уставом ООН 1970 г. содержит семь принципов:

- 1) принцип неприменения силы или угрозы силой;
- 2) принцип мирного разрешения международных споров;
- 3) принцип невмешательства в дела, входящие во внутреннюю компетенцию государства;
- 4) обязанность государств сотрудничать друг с другом в соответствии с Уставом ООН;
- 5) принцип равноправия и самоопределения народов;
- 6) принцип суверенного равенства государств;
- 7) принцип добросовестного выполнения государствами обязательств, принятых ими в соответствии с Уставом ООН.

Это не значит, конечно, что в международном праве только семь основных принципов. Декларация не ставила своей задачей дать полный их перечень. В Заключительном акте Хельсинского Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе от 1 августа 1975 г. содержится десять основных принципов. К перечисленным в Декларации 1970 г. добавлены принципы нерушимости границ, территориальной целостности государств, уважения прав человека и его основных свобод.

Согласно ст. 15 Конституции РФ 1993 г. в правовую систему Российской Федерации включены общепризнанные принципы международного права. Также общепризнанные принципы международного права в соответствии с Федеральным законом «О полиции» и Положением о МВД России, утвержденным указом Президента РФ № от 1 декабря 2016 г. 699 входят в правовую основу деятельности органов внутренних дел. Основные принципы составляют «ядро» общепризнанных принципов международного права, которые еще включают и принципы отдельных отраслей международного права, поэтому такие принципы как уважение прав и основных свобод человека, принцип сотрудничества и другие имеют прямое отношение к деятельности системы МВД России.

Субъекты международного права – это участники международных отношений, обладающие международными правами и обязанностями, осуществляющие и имеющие их в рамках и на основе международного права. Субъекты международного права должны обладать определенными свойствами: 1) известная внешняя обособленность; 2) персонификация (выступление в международных отношениях в виде единого лица); 3) способность вырабатывать, выражать и осуществлять автономную волю; 4) способность участвовать в создании норм международного права.

Субъекты международного права принято делить на основные (первичные) и производные (вторичные). Основными субъектами международного права являются государства и нации, борющиеся за независимость. Производными субъектами являются международные межправительственные организации и государственно-подобные образования. Их правосубъектность производна от правосубъектности государств и определяется специальными договорами между ними. К государственно-подобным образованиям в настоящее время относится Ватикан. Его международно-правовой статус определен Латеранским договором 1929 г. (пересмотренном в 1984 г.) между правительством Италии и «Святейшим престолом». Международная правосубъектность Ватикана незначительно отличается от правосубъектности государств. Основным отличием является то, что Ватикан не является членом ООН и ряда других международных организаций. В прошлом к государственно-подобным образованиям относились и вольные города (Краков, Данциг и др.), последний из которых – Западный Берлин – прекратил свое существование в 1990 г. после объединения Германии.

Согласно преобладающей в современной отечественной доктрине международного права точке зрения физические лица (индивидуы) и внутригосударственные организации (в том числе межнациональные, торговые и промышленные компании, корпорации) не являются субъектами международного права. Они находятся под исключительной юрисдикцией государств, внутренним законодательством которых определяется их статус на международной арене. Физические лица могут наделяться нормами международного права лишь отдельными правами и обязанностями (например, возможностью обращаться в межгосударственные органы за защитой своих прав или обязанностью нести ответственность за совершение международных преступлений перед Международным уголовным судом), но и они могут быть реализованы при условии вступления в силу для государства соответствующего международного договора.

## **§ 2. Место норм международного права в правовой системе Российской Федерации**

Конституция Российской Федерации в ч. 4 ст. 15 объявила общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации частью ее правовой системы, а также признала приоритет международных договоров Российской Федерации перед внутренним законодательством. Данная конституционная норма является определяющей в вопросе соотношения международного и российского права.

Наука в вопросе соотношения международного и внутригосударственного права выработала три основных концепции, которые актуальны и сейчас: дуалистическую и две разновидности монистической – верховенства внутригосударственного права над международным и верховенства международного права над внутригосударственным.

В конце XIX в. появляется дуалистическая концепция. Ее представители (немецкий юрист Г. Триппель, итальянский юрист Д. Анцилотти, английский юрист Л. Оппенгейм) рассматривали международное и внутригосударственное право как самостоятельные системы права, относящиеся к различным правопорядкам, не находящимся в соподчиненности. Изначально дуалистическая теория подчеркивала не столько связь между этими системами, сколько их различие и независимость. Современные представители дуализма отмечают, что, хотя международное и внутригосударственное право представляют собой две самостоятельные системы права, они тесно связаны между собой и оказывают непосредственное влияние друг на друга.

Суть монистической концепции соотношения международного и внутригосударственного права состоит в отрицании относительной самостоятельности систем международного и внутригосударственного права и в рассмотрении их в качестве интегрированных друг в друга и составляющих некое единое целое систем права. Концепция монизма не отличается единством взглядов и включает в себя сторонников теории верховенства внутригосударственного права и сторонников верховенства международного права (Г. Кельзен).

Отечественная доктрина международного права в целом стоит на позициях дуализма, отмечая, что международная правовая система и российская правовая система – явления самостоятельные и отличаются предметом регулирования, источниками, кругом субъектов.

Как уже отмечалось, ч. 4 ст. 15 Конституция Российской Федерации объявила общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации частью ее правовой системы, а также признала приоритет международных договоров Российской Федерации перед внутренним законодательством.

Данная конституционная норма оставляет ряд вопросов, поскольку:

Во-первых, не ясно какие именно имеются в виду международные договоры, могут ли нератифицированные договоры иметь преимущество перед федеральными законами, могут ли межведомственные соглашения иметь приоритет перед законами?

Во-вторых, какие категории законов имеются в виду: федеральные конституционные или обычные федеральные?

В-третьих, имеют ли преимущество перед внутригосударственными законами общепризнанные принципы и нормы международного права, существующие в форме международных обычаев?

В-четвертых, как соотносится по своей юридической силе Конституция с международными договорами и обладают ли приоритетом общепризнанные принципы и нормы по правам человека перед нормами Конституции?

При ответе на первый вопрос следует иметь в виду, что речь должна идти, прежде всего, о ратифицированных договорах. Разумный выход из создавшегося положения предложен в ч. 1 ст. 15 ФЗ «О международных договорах Российской Федерации», который исходит из того, что договоры, устанавливающие иные правила, чем предусмотренные законом, подлежат обязательной ратификации. Это также нашло отражение в постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10 октября 2003 г., где предлагается обратить внимание судов на то, что согласие на обязательность международного договора для Российской Федерации должно быть выражено в форме федерального закона, если указанным договором установлены иные правила, чем федеральным законом.

Необходимо также определить, все ли разновидности международных договоров Российской Федерации имеют приоритет перед ее законами. Анализ законодательства позволяет сделать вывод о том, что приоритетом в отношении законов Российской Федерации обладают только межгосударственные и межправительственные договоры, согласие на обязательность которых выражено в форме федерального закона. Межведомственные соглашения не могут обладать приоритетом в отношении внутрен-

государственного закона. Это подтверждается и постановлением Пленума Верховного Суда от 10 октября 2003 г., где сказано: «Правила действующего международного договора Российской Федерации, согласие на обязательность которого было принято в форме федерального закона, имеют приоритет в применении в отношении законов Российской Федерации. Правила действующего международного договора Российской Федерации, согласие на обязательность которого было принято не в форме федерального закона, имеют приоритет в применении в отношении подзаконных нормативных актов, изданных органом государственной власти, заключившим данный договор (ч. 4 ст. 15, ст. 90, 113 Конституции России)».

Необходимо также уточнить, в отношении каких нормативных актов России международные договоры обладают преимуществом, поскольку Конституция РФ (ч. 4 ст. 15) говорит только о законах.

Очевидно, что в общий ряд нормативных актов, в отношении которых имеют приоритет договоры, не попадает Конституция России, т. к. Конституция имеет высшую юридическую силу на всей территории России (ч. 1 ст. 15). Все действующие на ее территории правовые акты не должны противоречить Конституции РФ. Часть 4 ст. 15 говорит о приоритете договоров над законами, но не над Конституцией. Данные положения подтверждает и развивает ст. 22 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации», которая гласит: «если договор содержит правила, требующие изменения положений Конституции, решение о согласии на его обязательность для России возможно в форме федерального закона только после внесения соответствующих поправок в Конституцию». Другой гарантией является то, что Конституционный Суд России может признать не вступивший в силу договор или отдельные его положения не соответствующими Конституции РФ. Кроме того, в соответствии со ст. 79 Конституции РФ решения межгосударственных органов, принятые на основании положений международных договоров Российской Федерации в их истолковании, противоречащем Конституции Российской Федерации, не подлежат исполнению в Российской Федерации, а согласно п. б ч. 5.1 ст. 125 Конституции РФ Конституционный Суд Российской Федерации наделен полномочием разрешать вопрос о возможности исполнения решения иностранного или международного (межгосударственного) суда, иностранного или международного третейского суда (арбитража), налагающего обязанности на Российскую Федерацию в случае, если это решение противоречит основам публичного правопорядка Российской Федерации.

В ином случае, исходя из ч. 4 ст. 15 Конституции РФ при обнаружении противоречия между международным договором и внутригосударственным законом правоприменительные органы должны руководствоваться не положениями закона, а нормами, содержащимися в договоре. Договор обладает верховенством в отношении любых законов, как федеральных, так и законов субъектов Федерации, принятых до заключения договора или после того.

Далее рассмотрим вопрос, касающийся общепризнанных принципов и норм международного права. Конституция РФ в ч. 4 ст. 15 не устанавливает соотношения их юридической силы и внутригосударственных актов. Следовательно, судьба тех общепризнанных норм и принципов, которые существуют в виде обычных норм, не определена. Предшествующая Конституция РФ 1978 (с изменениями и дополнениями на декабрь 1992 г.) устанавливала: «Общепризнанные принципы и нормы, относящиеся к правам человека, имеют преимущества по отношению к законам Российской Федерации и непосредственно порождают права и обязанности граждан». Такую же норму содержит и Декларация прав и свобод человека и гражданина от 22 ноября 1991 г.

В Пreamble действующего федерального закона «О международных договорах Российской Федерации» говорится, что Россия выступает за неукоснительное соблюдение договорных и обычных норм, подтверждает приверженность основополагающему принципу международного права – добросовестности соблюдения международных обязательств. Тем самым Россия подтверждает равную силу международных договоров и обычаев.

Поскольку ч. 4 ст. 15 Конституции РФ устанавливает приоритет лишь для договорных норм, то можно сделать вывод о том, что общепризнанные нормы международного права, существующие в договорной форме, имеют приоритет перед законами РФ. Вместе с тем указанные нормы Конституции РФ не отдают приоритета тем общепризнанным нормам, которые существуют лишь в практике государств.

И это представляется справедливым поскольку: во-первых, договорные нормы имеют преимущество перед обычными, они более точны и конкретны, имеют четкую формулировку; обычные же нормы для своего установления требуют большой аналитической работы. Необходимо также устанавливать факт признания нашей страной конкретной обычной нормы, а это часто не под силу внутригосударственным судам и иным правоприменителям (за исключением разве что Конституционного Суда РФ).

Во-вторых, трудно решать вопрос о приоритете, соотнося неписанное правило с писанным и конкретным. Что же касается тех общепризнанных принципов и норм международного права, которые существуют в виде обычных норм, то Конституция РФ не устанавливает соотношения юридической силы их норм и внутренних актов. Следовательно, их судьба будет определяться различными коллизионными правилами при разрешении каждого конкретного дела.

### **§ 3. Направления и формы взаимодействия внутригосударственного и международного права**

Взаимодействие международного и национального права происходит путем их взаимовлияния. Как национальное право влияет на международное, так и международное в свою очередь влияет на содержание норм национального права страны. Эти два направления являются основными при их взаимодействии.

Первичным при этом является влияние национального права на международное, так как государства создают международное право, а не наоборот. Признание такой первичности отнюдь не означает признания примата национального права над международным. Она вытекает из первичности внутренней политики над внешней политикой.

В вопросе о том, какие же нормы национального права могут влиять на международное право, можно выделить следующие группы норм. Во-первых, это закрепленные в национальном праве принципы внешней политики государства; во-вторых, нормы национального права, регулирующие конкретную внешнеполитическую деятельность государства (например, заключение договоров, правовое положение иностранных дипломатических и консульских представительств в стране и т. д.); в-третьих, нормы национального права, регулирующие отношения между субъектами из разных стран; в-четвертых, нормы национального права, регулирующие внутригосударственные отношения, могущие породить межгосударственные отношения по поводу их регулирования (можно отметить влияние, которое в свое время оказали социалистические конституции и советская доктрина на важнейшие международные документы о правах человека, такие как Всеобщая декларацию прав человека 1948 г. и Международные пакты 1966 г.); в-пятых, определенные «юридические максимы» (общие принципы права), обеспечивающие внутреннюю согласованность правовых систем и возникшие, как правило, в рамках национального права (принцип справедливости, принцип «последующий закон отменяет

предыдущий», принцип «договор не создает обязательств для третьих лиц» и др.).

Международное право в свою очередь воздействует на национальное право. Под его влиянием в национальном праве возникают новые нормы, изменяются либо отменяются существующие, т. е. оказывая помощь международному праву с целью реализации его норм, национальное право подвергается изменениям, вызванным необходимостью исполнения норм международного права.

Норма международного права, создаваемая субъектами международных правоотношений, налагает определенные обязанности не только по ее соблюдению на международном уровне, но и по осуществлению в ряде случаев последовательных организационно-правовых действий в целях ее реализации на национальном уровне. Для обозначения данного явления в науке чаще других используют термин «имплементация», наряду с которым многие авторы как равнозначный используют термин трансформация.

Под имплементацией норм международного права понимают целенаправленную организационно-правовую деятельность государств, предпринимаемую индивидуально, коллективно или в рамках международных организаций в целях своевременной, всесторонней и полной реализации принятых ими в соответствии с международным правом обязательств<sup>1</sup>.

Иными словами, имплементация представляет собой целостный механизм осуществления международного права с помощью средств внутригосударственного права.

Международно-правовые нормы в Российской Федерации могут осуществляться в двух формах: в форме издания внутригосударственных имплементационных актов, регулирующих те же вопросы и таким же образом, что и международные нормы; и в форме непосредственного применения международных норм в качестве регуляторов внутренних отношений.

Основными формами (способами) имплементации норм международного права являются:

- принятие во исполнение договора нормативно-правовых актов либо внесение изменений в действующие (такое внутригосударственное правотворчество необходимо в тех случаях, когда российское право не регулирует данных отношений или регулирует их иначе, чем международные нормы. Например, после ратификации Российской Федерации Конвенции ООН против коррупции был принят Федеральный

---

<sup>1</sup> Гавердовский А. С. Имплементация норм международного права. Киев, 1980. С. 62.

закон «О противодействии коррупции», внесены многочисленные изменения в УК РФ, УПК РФ, Федеральный закон «О государственной гражданской службе» и другие нормативно-правовые акты с целью реализации положений данного международного договора);

– издание правовых актов, предусматривающих различные меры организационного характера (например, Приказ МВД России от 15 марта 2004 г. № 173; принятый в целях реализации Соглашения о сотрудничестве между Российской Федерацией и Европолом от 6 ноября 2003 г., расширил предметную компетенцию Национального центрального бюро Интерпола при МВД России путем назначения данного подразделения ответственным за осуществление контактов с Европейской полицейской организацией);

– включение в законодательство отсылок к международным договорам (как к уже действующим, так и заключаемым в будущем).

В Российской Федерации используется несколько типов отсылок:

а) «Если, то» (если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотрено законом, то применяются правила международного договора).

Отсылки данного типа наиболее часто употребляются в законодательной практике (ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации, ст. 5 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации» 1995 г. и др.);

б) «И, и» (указанные отношения регулируются и законодательством, и международными договорами).

В Положении о Министерстве Внутренних Дел Российской Федерации, утвержденном указом Президента № 699 от 21 декабря 2016 г. сказано, что МВД России в своей деятельности руководствуется и российским правом, и международными договорами Российской Федерации.

в) «Если иное» или «за исключением» (указанные отношения регулируются следующим образом, если иное не предусмотрено международным договором (за исключением случаев предусмотренных международным договором)).

В соответствии п. 3 ст. 11 Уголовного кодекса Российской Федерации лицо, совершившее преступление на судне, приписанном к порту Российской Федерации, подлежит уголовной ответственности по УК Российской Федерации, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации;

г) «Другие» (дополнительные случаи или варианты регулирования данных отношений, предусмотренные международными договорами).

В соответствии со ст. 14 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» (1995 г.) органам, осуществляющим оперативно-розыскную деятельность, вменено в обязанность выполнять «на основе и в порядке, предусмотренных международными договорами Российской Федерации, запросы соответствующих международных правоохранительных организаций, правоохранительных органов и специальных служб иностранных государств»;

д) «Смотри» («отсылка» к конкретному международному договору).

Согласно п. 4 Положения о Национальном Центральном Бюро Интерпола, утвержденного приказом МВД России от 31 марта 2012 г. № 305, НЦБ Интерпола в России в своей деятельности руководствуется также Уставом Интерпола.

Для непосредственного действия норм международного договора в Российской Федерации необходимо выполнение ряда условий: вступление его в силу для Российской Федерации, опубликование в официальном источнике, отсутствие в договоре указания на необходимость принятия внутригосударственных нормативных правовых актов, способность его регулировать внутригосударственные отношения. Порядок опубликования международных договоров в России установлен ст. 30 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации».

**Ключевые понятия:** международное право, имплементация, основные принципы международного права, монистическая концепция, институт международного права, субъект международного права.

### **Контрольные вопросы:**

1. Назовите характерные черты международного права.
2. Что представляет собой система международного права?
3. Раскройте сущность дуалистической концепции соотношения международного и национального права.
4. При каких условиях международный договор может обладать приоритетом перед законами Российской Федерации?
5. Назовите способы (формы) имплементации.

### **Рекомендуемая литература по теме:**

Зимненко Б. Л. Международное право и правовая система Российской Федерации. Общая часть: курс лекций. М., 2012.

Зорькин В. Д. Право против хаоса. М., 2018.

Лукашук И. И. Конституции государств и международное право. М.: Спарт, 1998. 124 с.

Марочкин С. Ю. Действие и реализация норм международного права в правовой системе Российской Федерации: монография. М.: Норма, Инфра-М, 2015.

Международные договоры в деятельности полиции: учебное пособие / Р. С. Мулукав [и др.]. М.: Академия управления МВД России, 2014. 145 с.

Международное право: учебник / отв. ред. Игнатенко Г. В., Тиунов О. И. 6-е изд., перераб. и доп. М.: Юр. Норма, НИЦ ИНФРА-М, 2017. 752 с.

## **Глава 20. Международные договоры в деятельности государственных и муниципальных органов**

### **§ 1. Понятие и классификация международных договоров, входящих в правовые основы деятельности государственных органов Российской Федерации**

Под источниками международного права понимают внешнюю форму выражения норм международного права. Наиболее авторитетное перечисление видов источников международного права содержится в ст. 38 Статута Международного Суда ООН, который является составной частью Устава ООН. Источники международного права можно разделить на основные и вспомогательные. К основным относятся международные договоры, международно-правовые обычаи и общие принципы права, признанные цивилизованными нациями. К вспомогательным источникам относятся судебные решения, доктрины наиболее подготовленных специалистов по международному публичному праву, резолюции и решения международных межправительственных организаций. Вспомогательными эти источники называются потому, что являются средством установления или подтверждения существования международно-правовых обычаяв.

*Международный договор* является основным источником международного права, важным инструментом осуществления внешних функций государств. В настоящее время в мире насчитывается более 500 тыс. многосторонних и двусторонних договоров.

Термин «договор» по международному праву имеет двойное значение. Он используется: во-первых, для обозначения родового понятия юридически обязывающих международных соглашений, регулируемых правом международных договоров, и, во-вторых, в качестве наименования отдельного международного соглашения наряду с другими наименованиями (устав, пакт, конвенция, протокол и т. д.).

В 1969 г. была принята *Венская конвенция о праве международных договоров* (далее Конвенция 1969 г.). Ею урегулированы все основные вопросы данной отрасли международного права. В 1986 г. была подписана *Венская конвенция о праве международных договоров между государствами и международными организациями*. Таким образом, был расширен круг субъектов, заключение договоров с которыми урегулировано на международном уровне.

Не все государства участвуют в Конвенциях, но содержащиеся в них нормы рассматриваются как авторитетное выражение обычного права и как подлежащие универсальному применению.

Согласно Конвенции 1969 г. *международный договор* определяется как международное соглашение, заключенное между государствами в письменной форме и регулируемое международным правом, независимо от того, содержит ли такое соглашение в одном документе, в двух или нескольких связанных между собой документах, а также независимо от его конкретного наименования.

В законодательстве России международным договорам посвящены отдельные статьи Конституции РФ, Федеральный закон от 15 июля 1995 г. «О международных договорах Российской Федерации» и некоторые другие правовые акты.

Договор, как правило, состоит из трех основных частей.

*Пreamble договора* – вводная часть договора, традиционно составляемая для описания цели договора, мотивов заключения, принципов договора, сведений о сторонах, представляющих их органах, уполномоченных и полномочиях. Пreamble составляется с договором единое целое, имеет такую же силу, как и остальные части договора; она является ценной частью договора, особенно при его толковании, превыше всего учитывающего объект и цель договора. Венская конвенция 1969 г. не предписывает обязательное составление preamble.

*Содержание (корпус договора)* – содержит материальные нормы международного права, конкретные права и обязанности участников договора. В зависимости от объема текст договора делят на части, главы, статьи, параграфы и пункты. Договор становится более удобным в применении, если содержит наименование каждой такой части или статьи.

*Заключительная часть договора* – содержит нормы процедурного характера, определяющие порядок вступления договора в силу, срок его действия, порядок применения, порядок пересмотра, разрешение споров, описание перечня приложений к договору с указанием о том, что они являются неотъемлемой составной частью договора, указание даты и места подписания, подписи, печати и др.

Иногда имеется дополнительная часть договора – приложения, которые могут быть очень разнообразны: дополнительные соглашения и протоколы; дополнительные статьи; обмены нотами, имеющими отношение к договору; географические карты; детальные описания предмета договора; схемы; определения; списки; декларации; заявления и пр. Приложения к договору являются частью договора при условии, что в самом договоре они поименованы в качестве приложений.

Для достижения наибольшей наглядности в настоящем учебнике классификация международных договоров, входящих в пра-

вовые основы деятельности государственных органов, будет рассмотрена на примере соглашений, затрагивающих компетенцию МВД России.

По предмету регулирования международные договоры делятся на политические, экономические, культурные, военные и т. д. Но если говорить о договорах, затрагивающих компетенцию МВД России, то по данному основанию их можно разделить на следующие группы:

1. Договоры в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина.

Наибольшее значение имеют подобные договоры общего характера, гарантирующие целый комплекс прав человека. К ним относится Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г., Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 г., Конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г. Данные договоры содержат обязательные для государств стандарты в области прав человека. В развитие общих принят целый ряд специальных договоров в сфере прав и свобод человека, которые регулируют либо отдельные права человека, либо права отдельных категорий субъектов (женщин, детей, беженцев, инвалидов и др.). Например, Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания 1984 г., Конвенция о правах ребенка 1989 г.

2. Договоры в сфере борьбы с преступностью. Международные договоры, регулирующие сотрудничество государств в борьбе с преступностью, можно разделить на четыре группы.

Первую группу образуют договоры, направленные на борьбу с международными преступлениями. Примером является Конвенция о предупреждении геноцида и наказании за него 1948 г.

Вторую группу образуют договоры о борьбе с преступлениями международного характера. Примерами таких международных договоров являются Конвенция о борьбе с незаконным захватом воздушных судов от 16 декабря 1970 г., Конвенция ООН против коррупции от 31 октября 2003 г. и многие другие.

Третью группу международных договоров в сфере борьбы с преступностью составляют соглашения о правовой помощи по уголовным делам, в том числе договоры о выдаче. Например, Конвенция о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам от 22 января 1993 г. (заключена в рамках СНГ).

Четвертую группу договоров в сфере борьбы с преступностью составляют соглашения общего характера о борьбе с преступностью в целом. Основную массу таких договоров составляют двусторон-

ние межправительственные соглашения. Например, Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Государства Израиль о сотрудничестве в борьбе с преступностью 1997 г. Данные соглашения достаточно лаконичны и регулируют лишь самые общие вопросы сотрудничества, связанные с обменом опытом и информацией.

3. Учредительные договоры международных организаций. МВД России участвует в осуществлении международного сотрудничества в рамках различных международных межправительственных организаций, таких как ООН, Совет Европы, СНГ, Шанхайская организация сотрудничества, Организация Черноморского экономического сотрудничества, Интерпол и др., поэтому уставы данных организаций также включаются в правовую основу деятельности Министерства. Примерами таких договоров являются Устав ООН 1945 г., Устав Совета Европы 1949 г., Устав СНГ 1993 г., Хартия Шанхайской организации сотрудничества 2002 г.

4. Договоры в сфере безопасности дорожного движения.

Преобладают среди подобных договоров двусторонние межправительственные соглашения. Например, Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Королевства Бельгия о международном автомобильном сообщении 2007 г. Согласно данным соглашениям МВД России является одним из компетентных органов, ответственным за их реализацию со стороны России. В данную группу международных договоров входят и многосторонние конвенции: Конвенция о дорожном движении 1968 г., Конвенция о дорожных знаках 1968 г.

5. Договоры в сфере миграции.

6. Договоры по иным вопросам. В эту группу входят договоры о сотрудничестве по отдельным специальным вопросам, в основном обеспечивающего характера, таким как подготовка кадров для правоохранительных органов, пенсионное обеспечение, медицинское обеспечение и иным. Большинство таких соглашений заключено в рамках СНГ. Например, Соглашение о подготовке кадров для органов внутренних дел (полиции) и внутренних войск государств-участников СНГ 2007 г.

По числу участников все международные договоры, составляющие правовую основу деятельности МВД России, делятся на двусторонние и многосторонние.

1. Двусторонние договоры дают возможность учитывать специфику сторон и их отношений. В общем количестве такие международные договоры составляют большинство. Чаще всего двухсторонними являются соглашения о правовой помощи по уголовным

делам, о выдаче, о передаче для наказания лиц, осужденных к лишению свободы.

2. Многосторонние договоры могут быть универсальными, региональными и локальными.

С помощью универсальных международных договоров решаются проблемы, касающиеся международного сообщества в целом. Такие договоры, как правило, разрабатываются и заключаются под эгидой ООН либо специализированных учреждений ООН. Например, Конвенция ООН против коррупции 2003 г., Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности 2000 г.

Региональные договоры затрагивают интересы государств определенного географического региона. Они заключаются в рамках региональных международных организаций – Совета Европы, СНГ, Шанхайской организации сотрудничества (ШОС), Организации Договора о коллективной безопасности (ОДКБ), например, Конвенция Совета Европы о предупреждении терроризма от 16 мая 2005 г.

Локальными можно считать международные договоры с участием ограниченного числа, как правило, граничащих между собой государств по вопросам, представляющим взаимный интерес. Примером таких договоров является Соглашение между Республикой Беларусь, Республикой Казахстан, Киргизской Республикой и Российской Федерацией об упрощенном порядке приобретения гражданства 1999 г.

В зависимости от органов, представляющих государство, различают:

1. Межгосударственные договоры. В соответствии со ст. 3 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации» 1995 г. это международные договоры, которые заключаются с иностранными государствами, а также с международными организациями и иными образованиями от имени Российской Федерации. Такие договоры заключаются на высшем уровне главой государства либо специально уполномоченным им лицом.

2. Межправительственные договоры. В соответствии со ст. 3 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации» 1995 г. это международные договоры, которые заключаются от имени Правительства Российской Федерации. Межправительственные соглашения, затрагивающие компетенцию МВД России, как правило, носят двусторонний характер и заключаются либо по вопросам борьбы с преступностью, либо отдельными ее проявлениями. Например, Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Королевства Швеция о сотрудничестве в борьбе с преступностью 1995 г.

3. Межведомственные договоры. Это соглашения, заключаемые в соответствии с вышеуказанной нормой Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации» от имени федеральных органов исполнительной власти или уполномоченных организаций. Всего от имени МВД России заключено более 80 межведомственных договоров, в большинстве своем, они являются двусторонними. В качестве примера можно назвать Соглашение о сотрудничестве между Министерством внутренних дел Российской Федерации и Министерством внутренних дел Республики Сербия 2009 г.

В целях унификации положений заключаемых МВД России соглашений Правительство РФ приняло Постановление № 653 от 29 июня 1995 г., которым утвердило типовой проект Соглашения о сотрудничестве между МВД России и компетентными ведомствами иностранных государств.

По виду субъектов, которые являются стороной международного договора, все международные соглашения можно разделить на две группы.

1. Договоры с государствами. Таких договоров подавляющее большинство. Все вышеприведенные международные договоры являются примерами договоров, в которых сторонами являются государства.

2. Договоры с международными организациями. Подобные договоры носят единичный характер. В качестве примера можно назвать Соглашение о сотрудничестве между Российской Федерацией и Европейской полицейской организацией 2003 г.

По срокам действия различают следующие виды международных договоров.

1. Срочные договоры, в тексте которых указан срок их действия или события, с наступлением которых связывается прекращение их действия.

2. Срочные договоры с возможностью автоматического продления. Например, Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Исламской Республики Афганистан о сотрудничестве в борьбе с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров от 16 марта 2009 г. в статье 15 предусматривает: «Настоящее Соглашение заключается сроком на пять лет. В дальнейшем действие настоящего Соглашения автоматически продлевается на последующие пятилетние периоды, если ни одна из Сторон не менее чем за шесть месяцев до истечения первоначального или любого последующего периода его действия не уведомит другую Сторону в письменной форме о своем намерении прекратить действие настоящего Соглашения».

3. Договоры с неопределенным сроком действия, т. е. такие, в тексте которых не установлено время прекращения их действия. Заключение таких договоров составляет общее правило.

По возможности участия международные договоры можно также разделить на три группы.

1. Закрытые, в которых участвуют только заключившие его государства.

2. Открытые, к которым возможно присоединение других государств. К таким договорам, как правило, относятся конвенции универсального характера, заключенные в рамках ООН и других универсальных международных организаций, объект и цели которых представляют интерес для всех государств.

3. Полуоткрытые, к которым могут присоединиться и другие государства, но с согласия его участников. Примером является Европейская конвенция о выдаче 1957 г.

## **§ 2. Порядок заключения международных договоров. Прекращение и недействительность международных договоров**

Международный договор должен быть заключен представителем государства, наделенным специальными полномочиями. Наделение такими полномочиями оформляется соответствующим актом – указом или распоряжением Президента (Правительства). Определенные должностные лица в силу служебного положения вправе представлять свое государство и заключать договоры без специальных полномочий. К ним относятся: глава государства, глава правительства, министр иностранных дел. В целях принятия текста договора специальные полномочия не требуются также главе дипломатического представительства.

Процесс заключения международных договоров обычно проходит несколько стадий.

I. Подготовка текста договора. Это своего рода предварительная стадия. Осуществление этой стадии возможно в трех формах – путем переговоров, на международных конференциях и в международных организациях.

II. Принятие текста договора. Текст договора принимается по согласию всех государств, участвующих в его составлении. На международной конференции текст договора принимается путем голосования за него двух третей государств, присутствующих и участвующих в голосовании, если тем же большинством голосов они не решили применить иное правило.

III. Установление аутентичности текста. Это означает фиксацию факта, что подготовленный текст является окончательным и дальнейшим изменениям не подлежит. Установление аутентичности текста договора происходит, как правило, путем подписания, подписания *ad referendum* или парафирования представителями этих государств текста договора или заключительного акта конференции, содержащего этот текст. Однако Венская конвенция 1969 г. допускает возможность применения и иных процедур, согласованных между государствами, участвующими в составлении договора.

Парафирование договора – это подтверждение аутентичности текста договора инициалами уполномоченных на проведение переговоров лиц, которое свидетельствует о том, что текст договора согласован в данной редакции и является окончательным.

Подписание *ad referendum* – условное, предварительное подписание, требующее подтверждения компетентного органа государства.

При окончательном подписании договора необходимо соблюдение правила альтерната – чередования подписей. При подписании многосторонних договоров подписи ставятся в алфавитном порядке на основе английского алфавита, при подписании двусторонних договоров – в одном экземпляре, в левом нижнем углу договора ставится подпись одного участника, во втором экземпляре – подпись другого участника.

IV. Выражение согласие на обязательность договора. В статье 6 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации» перечислено шесть основных способов выражения согласия на обязательность договора: подписание; обмен документами, образующими договор; ратификация; утверждение; принятие; присоединение к договору. Однако этот перечень не является закрытым, и договаривающиеся стороны могут выбрать и любой иной способ выражения согласия, о котором они условятся, что на практике обычно не используется.

Подписание – выступает не только как форма установления аутентичности текста договора, но и как выражение согласия на обязательность международного договора.

Обмен документами, образующими договор, – упрощенная процедура заключения договора, где сразу выражается согласие на его обязательность.

Ратификация – утверждение международного договора высшим органом государственной власти (как правило, законодательным). В международном аспекте ратификация – это акт высших государственных органов, выражющий окончательное одобрение

договора и согласие на его обязательность. Применительно к России ратификация выражается в двух основных актах: федеральном законе и ратификационной грамоте. Обычно ратификационная грамота подписывается главой государства или правительства и скрепляется подписью министра иностранных дел. При заключении двусторонних международных договоров договаривающиеся стороны обычно обмениваются ратификационными грамотами (если они об этом условились), а при заключении многосторонних договоров государства – участники сдают свои ратификационные грамоты на хранение депозитарию. Перечень международных договоров, подлежащих обязательной ратификации, установлен статьей 15 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации».

Согласие на обязательность договора возможно и в форме утверждения – упрощенной процедуры. Утверждение договора, как правило, применяется в тех случаях, когда договор по характеру объекта и цели не нуждается в ратификации. Утверждению договора предшествует процедура его подписания. Например, постановлением Правительства РФ от 22 ноября 1997 г. утверждено Соглашение о создании общего научно-технологического пространства государств – участников СНГ, подписанное 3 ноября 1995 г.

Согласие государства на обязательность для него договора может выражаться в форме присоединения. Данный способ выражения согласия применяется, как правило, с целью обеспечения возможности государствам, которые с самого начала не принимали участие в переговорах и не являлись участниками международного договора, присоединиться к этому договору. Например, 12 февраля 2001 г. был принят Федеральный закон №11-ФЗ «О присоединении Российской Федерации к Конвенции о получении за границей доказательств по гражданским или торговым делам».

V. Под вступлением договора в силу понимается обретение им юридической обязательности для участников. Оно означает завершение процесса заключения договора. Вступление договора в силу осуществляется в том порядке и в тот срок, который указан в тексте договора. Договоры, не подлежащие ратификации, могут вступать в силу: с момента подписания; по истечению определенного срока после подписания; с указанной в договоре даты.

В качестве дополнительной стадии можно рассматривать *регистрацию* международных договоров в Секретariate ООН. Она не является обязательной, однако отказ от нее не позволяет сторонам ссылаться на данный договор в споре, разбирамом в системе органов ООН, например, в Международном Суде ООН.

При подписании многосторонних договоров участники обычно определяют *депозитария*. Роль депозитария может выполнять государство, международная организация или ее секретариат. Функциями депозитария являются: хранение подлинного текста договора, ратификационных грамот и документов о присоединении; сообщение участникам о депонировании каждой ратификационной грамоты, об оговорках, о вступлении договора в силу; уведомление о присоединении к договору или выходе из него; созыв конференций для обсуждения вопросов осуществления договора и иные.

Формы прекращения действия международных договоров.

Прекращение действия договора – ликвидация возникших на его основе правоотношений. Порядок прекращения международного договора определяется его участниками.

Во многих случаях прекращение международного договора связано с истечением определенного времени или исполнением его постановлений.

Денонсация – правомерное одностороннее прекращение действия договора на условиях, в нем предусмотренных. Необходимым является предварительное предупреждение остальных участников договора о желании прекратить договор. Есть договоры, не подлежащие денонсации (товарные соглашения), об этом делается запись в тексте договора.

Отмена договора – прекращение его действия по обоюдному согласию сторон до срока.

Аннулирование договора – одностороннее прекращение действия договора. Основанием для аннулирования международного договора могут быть следующие причины (обстоятельства): существенное нарушение положений договора другими его участниками (участником); невозможность выполнения договора из-за безвозвратного исчезновения (утраты) или уничтожения объекта, необходимого для выполнения договора; коренное изменение обстоятельств.

Новация – прекращение действия договора в связи с заключением между теми же участниками нового договора по тому же вопросу из-за пересмотра или ревизии прежнего договора.

Кроме прекращения действия договора возможно приостановление его действия, то есть временное прекращение его действия. Противоположный приостановлению акт – восстановление договора, то есть возобновление его действия после прекращения или приостановления.

Основания недействительности международных договоров установлены разделом 2 Венской конвенции 1969 г. В соответствии

с ее нормами они делятся на абсолютные и относительные. При установлении абсолютных оснований договор становится юридически ничтожным. К ним относится принуждение в отношении государства или его представителя, противоречие императивной норме общего международного права (*jus cogens*). К таким нормам относятся, прежде всего, основные принципы международного права. Относительными основаниями являются: нарушение внутренних конституционных норм, касающихся компетенции и порядка заключения договора; ошибка; обман; подкуп представителя государства.

### **§ 3. Международно-правовые обычаи и их соотношение с международными договорами**

Наряду с международным договором к основным источникам международного права относится международно-правовой обычай. *Международно-правовой обычай* – древнейший источник международного права, форма воплощения норм международного права, возникающих стихийно в практике межгосударственного общества. Характеристика этого источника международного правадается в ст. 38 Статута Международного Суда ООН: международный обычай – «доказательство всеобщей практики, признанной в качестве правовой нормы»<sup>1</sup>.

Практика должна быть достаточно определенной, единообразной, чтобы из нее можно было вывести общее правило. Международный Суд ООН указал на оспоримость обычая в случае «большой неопределенности и противоречий». Практика должна быть достаточно устойчивой и не должна существенно отклоняться от нормы. Вместе с тем это требование нельзя возводить в абсолют. Международный Суд ООН «не считает, что для установления обычной нормы соответствующая практика должна абсолютно точно совпадать с нормой. Суду представляется достаточным, чтобы поведение государства в общем следовало этим нормам»<sup>2</sup>.

Таким образом, международный обычай характеризуется тремя основными признаками:

- всеобщность признания;
- единообразие применения;
- признание в качестве юридически обязательного правила.

---

<sup>1</sup> Статут Международного Суда ООН // Официальный сайт ООН. URL: <http://www.un.org/russian/documen/basicdoc/statut.htm> (дата обращения: 14.03.2019).

<sup>2</sup> Лукашук И. И. Международное право. Общая часть. М., 2008. С. 106.

Указанные признаки относятся не столько к нему как к источнику международного права, сколько к норме или нормам, составляющим его содержание. Это признаки именно обычных норм международного права, а не внешнего их воплощения.

Доказательством существования обычая может быть дипломатическая переписка, политические заявления, сообщения для прессы, заключения официальных юридических советников, правительственные комментарии, международные и национальные судебные решения, декларативные положения договоров и других международных документов, резолюции Генеральной Ассамблеи ООН и других главных органов этой организации. Единообразие законодательства отдельных государств является существенным доказательством наличия международного обычая.

Международное право не дает оснований для предположения о различной юридической силе обычая и договора в пользу договора. Договор и обычай в равной степени обязательны для тех государств и иных субъектов международного права, на которые они распространяются.

Связь международного обычая с международным договором проявляется в следующем:

а) международный обычай в ряде случаев получает договорное оформление (подтверждается и закрепляется в международном договоре);

б) международный договор может стать международным обычаем;

в) международный обычай может внести уточнения и дополнения в международный договор и даже изменить некоторые его положения.

Значительная часть современного договорного международного права состоит из норм, которые ранее были обычными. Они не утратили своего обычного характера для членов межгосударственного общения, не ставших участниками договоров, зафиксировавших эти нормы.

Закрепление обычной нормы в международном договоре может также служить подтверждением того, что данный обычай существует.

Превращение международного договора в международный обычай – явление не частое, но его нельзя считать чем-то исключительным. Многое в этом случае зависит от характера норм, содержащихся в конвенциях. Нормы, отражающие потребности международного порядка, основные человеческие ценности, гуманитарные нормы, считаются общеобязательными, несмотря на значительную отклоняющуюся практику. Показателен в этом плане статус положений

Женевских конвенций о защите жертв войны 1949 г. Они постоянно нарушались в ходе вооруженных конфликтов и тем не менее рассматриваются как общеобязательные нормы, обязательные даже для тех государств, которые в конвенциях не участвуют. Мнение Генерального секретаря ООН Кофи Аннана, занимавшего эту должность в период с 1997 по 2006 гг. на этот счет таково: «Несмотря на то, что Израиль *de jure* не признал применимость к нему четвертой Женевской конвенции, тем не менее, *opinio juris* мирового сообщества состоит в том, что она должна применяться»<sup>1</sup>.

Обычай, изменяющий международный договор, встречается редко. Речь, как правило, может идти не об изменении договора в целом, а о «корректировке» отдельных его положений. Иногда такая «корректировка» является по существу дополнением договора, или даже отменяет положение договора. Так, ст. 5 Чикагской конвенции 1944 г., предусматривающая возможность нерегулярных полетов иностранных воздушных судов для некоммерческих целей в воздушном пространстве участников конвенции без получения разрешения, не соблюдается. Многие участники Чикагской конвенции допускают такие полеты только в разрешительном порядке. Высказывалось мнение, что сложился международный обычай, фактически отменивший ст. 5 Чикагской конвенции 1944 г.

Существенная роль в формировании норм обычного права принадлежит Комиссии международного права ООН. Обобщая практику государств и учитывая потребности прогрессивного развития международного права, Комиссия готовит соответствующие проекты для Генеральной Ассамблеи ООН. Но еще до принятия их Ассамблеей, проекты Комиссии рассматриваются как авторитетное свидетельство существования соответствующих норм. Международный Суд в своих решениях широко использует документы Комиссии. После подтверждения Судом сформулированных Комиссией норм они становятся частью позитивного международного права при молчаливом признании их государствами. Это является определенной новеллой в правотворческом процессе<sup>2</sup>.

**Ключевые понятия:** международное договор, депозитарий, паррафирование, недействительность международного договора, ратификация.

---

<sup>1</sup> Док. ООН S/19443. 1998. 21 Jan. P. 9.

<sup>2</sup> Лукашук И. И. Международное право. Общая часть. М., 2008. С. 108.

### **Контрольные вопросы:**

1. Назовите наиболее часто используемые названия международных договоров.
2. В каких случаях международные договоры Российской Федерации подлежат обязательной ратификации?
3. Раскройте основные формы установления аутентичности текста международного договора.
4. При каких условиях международный договор становится юридически ничтожным?
5. Назовите функции депозитария.

### **Рекомендуемая литература по теме:**

Выполнение международных договоров Российской Федерации: монография / отв. ред. О. И. Тиунов. М.: Норма, 2012.

Зорькин В. Д. Право против хаоса. М., 2018.

Лукашук И. И. Современное право международных договоров. Т. 1. Заключение международных договоров. М., 2004.

Международное право: учебник / отв. ред. Игнатенко Г. В., Тиунов О. И. 6-е изд., перераб. и доп. М.: Юр. Норма, НИЦ ИНФРА-М, 2017. 752 с. // ЭБС Znanium.com.

Международные договоры в деятельности полиции: учебное пособие / Р.С. Мулукбаев [и др.]. М.: Академия управления МВД России, 2014. 145 с.

Талалаев А. Н. Право международных договоров. М., 1980.

## **Глава 21. Международный контроль за соблюдением прав человека в государственном и муниципальном управлении**

### **§ 1. Понятие механизма международного контроля за соблюдением прав человека**

В современном мире права человека регулируются не только национальным, но и международным правом. До недавнего времени вопросы взаимоотношений между гражданином и государством в основном рассматривались как исключительно внутреннее дело самого государства. Человек не признавался субъектом международного права. Любые попытки рассмотрения нарушений прав человека в третьих странах считались вмешательством во внутренние дела государства.

Первая мировая война сыграла роль катализатора для формирования международного механизма обеспечения прав человека. А чудовищные преступления против человечества, совершенные во время второй мировой войны, показали всю несовершенность международных механизмов защиты прав человека, негативные последствия отсутствия международных органов, которые должны заниматься вопросами обеспечения мира и безопасности человечества в целом, и защиты основных прав и свобод человека в частности. 1 января 1942 г. 26 государств-участников антигитлеровской коалиции подписали декларацию Объединенных Наций, в которой было заявлено, что «полная победа над врагами необходима для защиты жизни, свободы, независимости и ... для сохранения человеческих прав и справедливости». А в 1945 г. на Крымской конференции было принято решение о создании всеобщей международной организации для обеспечения мира и безопасности на Земле – Организации Объединенных Наций.

В 1945 г. на конференции в Сан-Франциско был принят Устав ООН, фактически положивший начало создания юридического механизма защиты прав человека. Устав впервые в истории накладывает на государства-члены этой организации обязанности сотрудничества, необходимого для «всеобщего уважения и соблюдения прав человека и основных свобод для всех, без различия расы, пола, языка и религии» (п. «с» ст. 55).

Стандарты делятся на универсальные, т. е. признанные во всем мире (как правило, это международные правовые акты, принятые ООН), и региональные, действие которых распространяется на определенный регион в рамках какого-либо межгосударственного объединения (Совет Европы, Европейский Союз, СНГ и пр.).

В настоящее время к важнейшим международным стандартам в области прав человека относятся: Устав ООН (1945), Международный Билль о правах человека, Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод и Европейская социальная хартия.

Заключая международные соглашения по правам человека, государства добровольно отказываются от части своих суверенных прав в данной сфере и передают их международным и межгосударственным органам, которые наделяются полномочиями вмешиваться во внутренние дела этих стран. Российская Федерация в этом смысле не исключение. Конституция России устанавливает, что «общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора» (ч. 4 ст. 15 Конституции РФ).

Характерной особенностью развития сотрудничества государств в области прав человека на современном этапе является создание системы международного контроля за соблюдением взятых государствами на себя юридических обязательств, как на универсальном, так и на региональном уровнях.

Методы такого контроля во многом зависят от характера нарушений прав человека и могут быть самыми разнообразными: убеждение, рекомендации, порицание, принуждение. Характер и условия их использования определяются Уставом, решениями ООН и ее специализированных учреждений, уставами региональных организаций, международными соглашениями универсального и регионального характера.

В самом общем виде под международным механизмом контроля за соблюдением прав человека понимается система правовых, организационных форм, способов и средств, включающая в себя совокупность общепризнанных принципов и норм международного права, закрепляющих правовой статус человека и гражданина, принципы деятельности и полномочия международных органов в области прав человека, ответственность государственных органов и должностных лиц за нарушения прав человека, обеспечивающая охрану, а в необходимых случаях и защиту прав и свобод человека и гражданина.

## **§ 2. Универсальный механизм международного контроля за соблюдением прав человека Организации Объединенных Наций**

На универсальном международном уровне основным органом контроля за соблюдением прав человека является Генеральная Ассамблея ООН и работающий под ее руководством Экономический и Социальный Совет (ЭКОСОС), Международный уголовный суд, международные трибуналы.

Каждое государство — член имеет в Генеральной Ассамблее ООН один голос. Решения по отдельным важным вопросам, таким как рекомендации в отношении мира и безопасности и выборы членов Совета Безопасности, принимаются большинством в две трети государств — членов; решения же по другим вопросам принимаются простым большинством голосов.

Совет Безопасности ООН — один из главных органов Организации Объединенных Наций. В соответствии с Уставом ООН он несет главную ответственность за поддержание международного мира и безопасности.

В состав Совета входят 15 государств — членов — 5 постоянных и 10 временных, избираемых Генеральной Ассамблеей ООН на двухлетний срок. Председатели Совета сменяются ежемесячно согласно списку его государств — членов, расположенных в порядке английского алфавита.

Постоянные члены Совбеза ООН Великобритания, Китайская Народная Республика, Россия (до 24 декабря 1991 г. — СССР), США, Франция имеют «право вето» на решения, принимаемые Советом Безопасности. Решения Совета Безопасности (кроме процедурных) требуют 9 голосов из 15, включая совпадающие голоса всех постоянных членов.

Совет Безопасности уполномочен «расследовать любой спор или любую ситуацию, которая может привести к международным трениям или вызвать спор, для определения того, не может ли продолжение этого спора или ситуации угрожать поддержанию международного мира и безопасности». Он «определяет существование любой угрозы миру, любого нарушения мира или акта агрессии и делает рекомендации или решает о том, какие меры следует предпринять ... для поддержания или восстановления международного мира и безопасности». Совет имеет право применять принудительные меры к государствам, нарушающим международный мир и безопасность, в том числе связанные с применением вооруженной силы. Решения Совета Безопасности являются обязательными для всех государств.

В структуре ООН есть специальный орган – Комитет по правам человека ООН, который и был создан в 1977 г. в соответствии со ст. 28 Международного пакта о гражданских и политических правах. Комитет состоит из 18 членов – граждан государств – участников Пакта, обладающих высокими моральными качествами и признанной компетенцией в области прав человека. Члены Комитета избираются на совещании государств – участников Пакта тайным голосованием сроком на четыре года и работают в личном качестве, а не как представители своих стран.

К контрольным полномочиям Комитета по правам относится:

- рассмотрение обязательных докладов государств – членов ООН о принятых ими мерах по претворению в жизнь прав, закрепленных в Пакте, и о прогрессе, достигнутом в использовании этих прав;
- рассмотрение в соответствии с Факультативным протоколом к Международному пакту о гражданских и политических правах сообщений от отдельных лиц, которые утверждают, что они являются жертвами нарушения тем или иным государством – участником Пакта какого-либо из прав, изложенных в Пакте.

Для того чтобы Комитет принял сообщение к рассмотрению (т. е. признал его приемлемым), должны быть соблюдены следующие требования:

- сообщение должно касаться нарушения только тех прав, которые изложены в Пакте;
- сообщение должно быть представлено лицом или лицами, которые находятся под юрисдикцией государства – участника Пакта и Факультативного протокола к нему;
- сообщение не должно быть анонимным;
- сообщение не подлежит рассмотрению, если тот же самый случай рассматривается в соответствии с другой международной процедурой;
- до подачи сообщения в Комитет жертва должна исчерпать все внутренние средства правовой защиты (т. е. ее дело должно быть рассмотрено национальными судами первой и второй инстанции).

Если сообщение признается неприемлемым, то его дальнейшее рассмотрение прекращается. Если же сообщение признается приемлемым, то Комитет обращается к соответствующему государству с просьбой представить объяснение или заявления, разъясняющие данную проблему, и сообщить о том, были ли приняты этим государством какие-либо меры для ее урегулирования.

Для представления государством ответа определен крайний срок в шесть месяцев. После этого автору жалобы предоставляется возможность высказать свои замечания относительно ответа государства.

Комитет не является судебным органом и его решения имеют не «постановлениями», а «соображениями». Вместе с тем, соображения Комитета излагаются на языке судебных постановлений, и накопленный опыт свидетельствует о том, что государства серьезно относятся к ним. В ряде случаев имели место освобождение заключенных и компенсация жертвам нарушений прав человека.

Кроме того, к органам ООН, к компетенции которых относится рассмотрение различных вопросов, связанных с обеспечением прав человека, относятся Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, Комитет по ликвидации расовой дискриминации, Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин, Комитет против пыток, Комитет по правам ребенка, Комитет по защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, Комитет по правам инвалидов.

Важнейшим элементом международного механизма контроля за соблюдением прав человека является институт международно-правовой ответственности государств и физических лиц за нарушения прав человека.

В настоящее время под международно-правовой ответственностью государств понимаются меры принуждения, применяемые к государству, совершившему нарушения норм международного права со стороны отдельного государства или мирового сообщества в целом, связанные с претерпеванием виновным государством определенных лишений организационного или материального характера.

Государство несет ответственность как за собственные действия, связанные с нарушением норм международного права, так и за соответствующие действия своих должностных лиц, перед потерпевшим государством и в целом перед мировым сообществом, в зависимости от характера совершенного правонарушения.

17 июля 1998 г. Международная конференция в Риме приняла Статут Международного уголовного суда, в основу которого легли основные положения Устава Международного трибунала 1945 г., Устава Токийского трибунала 1946 г., Уставов международных трибуналов по Югославии и Руанде, а также различных международных конвенций и соглашений.

Международный уголовный суд (далее – МУС) – первый постоянно действующий судебный орган, в компетенцию которого входит преследование лиц, ответственных за геноцид, военные преступления и преступления против человечности. Создан в соответствии с Римским статутом, принятым в 1998 г. Существует с июля 2002 г. В его компетенцию входят преступления, совершенные после вступления Римского статута в силу. Государства становятся участниками МУС (а преступления, совершенные их гражданами или на их территории – подсудными ему) по факту ратификации Римского статута.

К декабря 2019 г. Римский статут ратифицировали 108 государств во всем мире. Российская Федерация подписала Римский статут 13 сентября 2000 г., однако еще не ратифицировала его, в связи с чем государством – участником Международного уголовного суда не является<sup>1</sup>.

Внутренняя компетенция суда ограничена тремя составами преступлений:

- преступление, состоящее в геноциде (тяжкое преступление, осуществленное с намерением целиком или частично истребить национальную, этническую, расовую или религиозную группу как таковую;
- преступления против человечности (осуществленные как часть масштабного или систематического преследования, направленного против любого мирного населения, причем о преследовании преступнику известно);
- военные преступления (нарушения законов и обычаяев ведения войны, регулирующих поведение вооруженных формирований во время войны и защищающих гражданское население, военно-пленных, культурное достояние и др.<sup>2</sup>).

Комpetенция Суда ограничена также и во времени, а именно преступлениями, совершенными после 1 июля 2002 г., даты вступления Римского статута в силу. Если некоторый конфликт, напри-

<sup>1</sup> 16 ноября 2016 г. Президент России Владимир Путин издал распоряжение «О направлении генеральному секретарю ООН уведомления о намерении Российской Федерации не стать участником Римского статута Международного уголовного суда». Россия вышла из Международного уголовного суда. Интерфакс, 16 ноября 2016 г.

<sup>2</sup> Четвертое преступление, входящее в компетенцию МУС – это агрессия. Однако во время переговоров в Риме стороны не смогли прийти к единому определению этого преступления, и поэтому было решено, что на данный момент Суд не может осуществлять правосудия по вопросам, связанным с преступной агрессией.

мер, война в Уганде, продолжается уже двадцать лет, то компетенция Суда ограничена теми действиями, которые были там совершены после 1 июля 2002 г.

В компетенцию Суда входят только преступления, которые были совершены либо на территории государства — участника, либо гражданином государства — участника. Если не соблюдается ни личный, ни территориальный принцип, Суд не может действовать. Это положение гарантирует право государств решать, подвергать или нет своих граждан или свою территорию юрисдикции МУС.

Начались и рассмотрения Судом конкретных дел. Всего МУС выдал ордеры на арест 30 человек. Из них 9 человек скрываются от правосудия, 2 умерли и с семерых человек сняты обвинения<sup>1</sup>.

Кроме того, Организацией Объединенных Наций были созданы специальные международные трибуналы – международные судебные учреждения, привлекающие к ответственности физических лиц за совершенные ими международные преступления:

– Международный трибунал для судебного преследования лиц, ответственных за серьезные нарушения международного гуманитарного права, совершенные на территории бывшей Югославии. Учрежден резолюцией Совета Безопасности ООН № 827 от 25 мая 1993 г.

МТБЮ рассматривает военные преступления, совершенные на территории Югославии с 1991 г., связанные с нарушениями Женевской конвенции, нарушением правил ведения войны и геноцидом;

– Международный уголовный трибунал для судебного преследования лиц, ответственных за геноцид и другие серьезные нарушения международного гуманитарного права, совершенные на территории Руанды. Создан в соответствии с резолюцией Совета Безопасности ООН № 955 от 8 ноября 1994 г.;

– Трибунал по Камбодже создан в 2003 г. в соответствии с Соглашением между ООН и правительством Королевства Камбоджа о преследовании в соответствии с камбоджийским правом за преступления, совершенные в период Демократической Кампучии в период с 17 апреля 1975 г. по 6 января 1979 г.;

– Специальный Суд по Сьерра-Леоне для судебного преследования лиц, несущих наибольшую ответственность за серьезные

---

<sup>1</sup> Международный уголовный суд. URL: <http://ru.wikipedia.org/wiki/>(дата обращения: 05.05.2020).

нарушения международного гуманитарного права, совершенные на территории Сьерра-Леоне с 30.11.1996 г.

Деятельность Трибуналов ограничена временными и географическими рамками. Трибуналы имеют полномочия судить конкретных лиц, но не организаций и не правительства. Максимальное наказание, которое вправе вынести Трибунал – пожизненное заключение.

Создание Международного уголовного суда и Международных трибуналов по Югославии, Руанде, специальных трибуналов по Сьерра-Леоне и Камбодже знаменует наступление нового этапа в развитии международного права, так как фактически международным сообществом создан конкретный международный механизм привлечения к уголовной ответственности физических лиц, виновных в совершении международных преступлений.

### **§ 3. Основные контрольные механизмы Совета Европы в области прав человека**

Совет Европы является старейшей региональной европейской организацией. В настоящее время членами Совета Европы являются 47 государств. Штаб-квартира Организации находится в Страсбурге (Франция). Устав Совета Европы был принят в 1949 г.

Деятельность этой организации направлена в первую очередь на обеспечение и защиту прав человека, будь то гражданские, политические, экономические, социальные или культурные права, однако экономическими и военно-политическими вопросами организация не занимается.

К основным органам Совета Европы относятся:

– Комитет министров является руководящим органом Совета Европы. Состоит из министров иностранных дел стран – членов. Деятельность Комитета подразумевает: подготовку и заключение конвенций и соглашений; принятие рекомендаций государствам – членам; принятие бюджета; прием новых государств-членов; выработку программ сотрудничества и содействия странам Восточной и Центральной Европы; контроль за выполнением решений Европейского суда по правам человека;

– Парламентская ассамблея является консультативным органом. Состоит из представителей парламентов всех государств – членов;

– Конгресс местных и региональных властей Европы – консультативный орган, представляющий местные и региональные власти.

Вступившая в силу 3 сентября 1953 г. Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод не только провозгласила основополагающие права человека, но и создала особый механизм их защиты.

Предусмотренный Европейской конвенцией механизм международной защиты прав человека работает в двух режимах:

1) государство может обратиться в Европейский Суд по правам человека, если оно считает, что другое государство – участник не выполняет своих обязательств по Конвенции;

2) каждое отдельное лицо имеет возможность обратиться в Суд с жалобой на любое государство – участник.

В соответствии с Конвенцией существуют два органа, которые способны повлиять на итог рассмотрения жалоб отдельного лица или государства:

- Европейский суд по правам человека;
- Комитет министров Совета Европы.

Суд состоит из 47 судей – по числу стран – участников Конвенции. Судьи избираются Парламентской ассамблей Совета Европы на девять лет.

Судьи в своей работе представляют не страну – члена, а исключительно интересы Суда. Срок полномочий судей ограничивается достижением ими возраста 70 лет.

Для рассмотрения переданных дел действуют единоличные судьи, создаются комитеты судей, Палаты в составе семи судей и Большая палата в составе семнадцати судей. Палаты Суда на определенный срок образуют комитеты. Судья, избранный от государства, являющимся стороной в деле, является членом Палаты и Большой палаты.

Важным является вопрос о критериях приемлемости жалобы. По статистике до 90 % жалоб признаются Судом неприемлемыми.

Критерии приемлемости жалобы:

1. Предметом жалобы могут быть только права, гарантированные Конвенцией или ее Протоколами.

2. Жалоба может исходить только от самого потерпевшего. Даже в том случае, когда жалобу подает объединение лиц, каждый должен доказать свои конкретные личные претензии.

3. Жалоба должна быть подана не позднее чем через шесть месяцев после окончательного рассмотрения вопроса компетентным государственным органом. После вступления в силу Протокола 15 к Конвенции данный срок будет составлять 4 месяца. Этот срок восстановлению не подлежит.

4. Жаловаться можно только на те нарушения, которые имели место после даты ратификации Конвенции государством.

5. Для того чтобы жалоба была признана приемлемой по существу, заявителем должны быть исчерпаны все внутригосударственные средства защиты своего права и прежде всего судебные средства такой защиты.

6. Жалобы, направляемые в Европейский суд, должны касаться событий, за которые несет ответственность публичная власть. Жалобы против частных лиц и организаций Европейским судом не принимаются к рассмотрению.

7. Жалоба должна быть оформлена надлежащим образом.

8. Жалоба не должна быть предметом другого международного разбирательства, а также не должна быть аналогична той, которая уже была рассмотрена Судом.

9. Критерий «малозначительности» – применяется в том случае, когда Суд сочтет, что заявитель не понес значительный ущерб, если только принцип уважения прав человека не требует рассмотрения жалобы по существу, а также при условии, что на этом основании не может быть отказано в рассмотрении дела, которое не было надлежащим образом рассмотрено внутригосударственным судом.

Своим решением судья может объявить ее неприемлемой или вычеркнуть из списка дел, подлежащих рассмотрению, если такое решение может быть принято без дополнительного изучения жалобы. Это решение является окончательным. Суд не объясняет причины отказа и решение невозможно обжаловать.

Если Суд объявляет жалобу приемлемой, то он продолжает рассмотрение дела с участием заинтересованных сторон и, если это необходимо, осуществляет расследование, для эффективного проведения которого заинтересованные государства создают все необходимые условия. Этап представления взаимных возражений истца и государства называется коммуникацией.

Суд также способствует дружественному урегулированию дела; такое разбирательство носит конфиденциальный характер. В случае достижения дружественного урегулирования Суд исключает дело из своего списка посредством постановления, в котором кратко излагаются факты и достигнутое решение.

Палата может до вынесения своего постановления уступить юрисдикцию в пользу Большой палаты. Это возможно в том случае, если дело, находящееся на рассмотрении Палаты, поднимает серьезный вопрос, касающийся толкования Конвенции и Протоколов к ней, либо если решение вопроса может войти в противоречие с ранее вынесенным Судом постановлением и если ни одна из сторон не возражает против этого. Постановление Палаты является окончательным и обжалованию не подлежит.

Большая Палата по просьбе Комитета министров может выносить консультативные заключения по юридическим вопросам, касающимся толкования положений Конвенции и Протоколов к ней.

Окончательное постановление Суда направляется Комитету министров Совета Европы, который осуществляет надзор за его исполнением. Это постановление подлежит публикации.

С момента принятия судом решения за их осуществлением наблюдает Комитет Министров Совета Европы. Совет Европы является единственной организацией, где предусмотрен систематический контроль за исполнением решений международного судебного органа. Именно Комитет Министров завершает рассмотрение каждой жалобы, принимая итоговую резолюцию, убедившись, что государство выполнило возложенные на него Судом обязательства. Лишь убедившись, что государство выполняет свои обязательства, Комитет министров принимает резолюцию о прекращении дела.

26 февраля 1996 г. Российская Федерация была принята в Совет Европы. Ратификация Россией Европейской конвенции позволяет всем лицам, находящимся под ее юрисдикцией, обращаться в Европейский суд, если они считают свои права нарушенными, что подтверждается ч. 3 ст. 46 Конституции Российской Федерации, в которой говорится, что «каждый вправе в соответствии с международными договорами Российской Федерации обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты».

Граждане Российской Федерации активно используют право-защитный потенциал ЕСПЧ. Наше государство долгие годы является лидером по общему количеству жалоб, подаваемых ее гражданами в Суд. В период с 1998–2019 гг. ЕСПЧ зарегистрировал более 149 тыс. жалоб в отношении России (общая статистика исков против всех стран в ЕСПЧ с 1959 года – 841,3 тыс.). Всего за этот период ЕСПЧ вынес 2 501 постановление в отношении исков, поданных против РФ (одно постановление может касаться сразу нескольких жалоб; общее количество вынесенных постановлений – 21 651). В 2 365 случаях суд нашел хотя бы одно нарушение Конвенции по правам человека. Это третий результат после Турции (3 532 решения) и Италии (2 396 решений)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Какие решения принимал ЕСПЧ в отношении России. URL: <https://tass.ru/info/6803577> (дата обращения: 04.05.2020).

Тем не менее приходится констатировать, что ряд решений ЕСПЧ применительно к России носит явно политизированный характер, например, дело «Илашку против Российской Федерации» или «Анчугов и Гладков против Российской Федерации», чеченские дела «клоны», дело «ЮКОСА», дела, подобные делам «Гусинский или Навальный против Российской Федерации» и др. Все это привело к тому, что 14 июля 2015 г. Конституционный Суд РФ принял постановление, в котором признал право законодателя предусмотреть специальный правовой механизм разрешения вопроса о возможности или невозможности исполнить вынесенное по жалобе против России постановление ЕСПЧ, в том числе в части мер общего характера. А в марте 2020 г. были приняты поправки в Конституцию Российской Федерации, наделяющие Конституционный Суд Российской Федерации «в порядке, установленном федеральным конституционным законом, разрешать вопрос о возможности исполнения решений международных органов, принятых на основании положений международных договоров Российской Федерации в их истолковании, противоречащем Конституции Российской Федерации; а также о возможности исполнения решения иностранного или международного (межгосударственного) суда, иностранного или международного третейского суда (арбитража), налагающего обязанности на Российскую Федерацию, в случае, если это решение противоречит основам публичного правопорядка Российской Федерации» (п. «б» ч. 5.1 ст. 125 Конституции РФ).

Значительная часть жалоб российских граждан затрагивает компетенцию МВД России, причем анализ запросов Уполномоченного по таким жалобам, находящимся на рассмотрении в Европейском Суде, свидетельствует, что по итогам за 2019 г. сохраняется тенденция их роста.

В 2019 г. в МВД России поступило 173 (АППГ – 283) запроса Уполномоченного по жалобам, относящимся к компетенции МВД России, находящимся на рассмотрении в Европейском Суде. Из них 109 запросов по 587 жалобам, находящимся на рассмотрении ЕСПЧ (АППГ – 916 жалоб).

Из этих жалоб 587 связаны:

- с участием граждан в несогласованных публичных мероприятиях – 361;
- пребыванием иностранных граждан на территории Российской Федерации, в том числе с содержанием в ЦВСИГ, выдворением, отказом в признании беженцем на территории Российской Федерации, в предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации – 43;

– задержанием, в том числе с применением физической силы и специальных средств, проведением оперативно-розыскных мероприятий и следственных действий по подозрению в совершении преступлений – 40;

– нарушением прав при проведении проверочных закупок и иных оперативно-розыскных мероприятий по линии борьбы с незаконным оборотом наркотиков («агенты-провокаторы») – 24;

– применением административного законодательства (нарушением прав граждан при доставлении, административном задержании, привлечением к административной ответственности) – 27;

– условиями транспортировки подозреваемых, обвиняемых – 24 и др.

Только по постановлениям ЕСПЧ, вынесенным в 2019 г. по линии МВД, с Российской Федерации взыскана компенсация на сумму 708 721 евро<sup>1</sup>.

Изложенное свидетельствует, что на сегодняшний день международный механизм контроля за соблюдением прав человека, созданный международным сообществом, в современных реалиях является дополнительным средством и наднациональной властью, позволяющим восстанавливать нарушенные теми или иными государствами права граждан и привлекать к ответственности как государства, так и конкретных физических лиц, виновных в соответствующих противоправных действиях.

**Ключевые понятия:** международно-правовая ответственность, международные стандарты прав человека, гуманитарная интервенция, геноцид, апартеид, коммуникация.

### **Контрольные вопросы:**

1. Что такое международный механизм контроля за соблюдением прав человека?
2. Какие документы образуют Международный бильль о правах человека?
3. Назовите основные международные акты по защите прав человека.

---

<sup>1</sup> Обзор запросов Уполномоченного Российской Федерации при Европейском Суде по правам человека – заместителя Министра юстиции Российской Федерации по жалобам, находящимся в производстве Европейского Суда по правам человека, а также постановлений и решений Европейского Суда по правам человека, поступивших в Министерство внутренних дел Российской Федерации в 2019 г. // Письмо МВД России от 26 марта 2019 г. № 25/10850.

4. В чем суть особенностей международного контроля в области прав человека?
5. Роль специализированных учреждений ООН в защите прав человека?
6. Какие вы знаете региональные системы защиты прав человека.
7. Процедура рассмотрения жалобы в Европейском Суде по правам человека?

### **Рекомендуемая литература по теме:**

Обеспечение прав и свобод человека и гражданина в деятельности органов внутренних дел: учебник (Гончаров И. В., Барбин В. В., Киричек Е. В) / (под ред. д.ю.н., проф. И. В. Гончарова). М.: Академия управления МВД России, 2014. 401 с.

Права человека: учебник / Е. А. Лукашева; 3-е изд. М.: Юр. Норма, НИЦ ИНФРА-М, 2015. 512 с.

Права человека: международная защита в условиях глобализации: монография / В. А. Карташкин. М.: Юр. Норма, НИЦ ИНФРА-М, 2016. 288 с.

Право на обращение в Европейский Суд по правам человека: уч. пос. / Ю.В. Самович, 3-е изд. М.: ИЦ РИОР, НИЦ ИНФРА-М, 2016. 163 с.

Универсальные механизмы защиты прав человека: учебное пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / Абашидзе А. Х., Гольтяев А. О. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015. 135 с.

## **Глава 22. Основы международного гуманитарного права**

### **§ 1. Понятие международного гуманитарного права и его источники**

В настоящее время существует два подхода к пониманию международного гуманитарного права. По мнению одних ученых, это право прав человека, основу которого составляют общепризнанные принципы и нормы международного права в этой области и соответствующее национальное законодательство, регулирующее взаимоотношения человека и государства и определяющее их взаимные права и обязанности<sup>1</sup>.

В рамках второго подхода исторически международное гуманитарное право было известно как право войны и являлось особым разделом международного публичного права, действующим в условиях вооруженных конфликтов, т. е. в условиях войны. Его основное предназначение – смягчение последствий вооруженных конфликтов путем ограничения выбора средств и методов ведения боевых действий, обязывания воюющих сторон щадить людей, не принимающих или переставших принимать участие в военных действиях, установления юридической ответственности за совершение деяний, подпадающих под разряд военных преступлений, преступлений против мира и безопасности человечества, против человечности.

Международное гуманитарное право и международное право прав человека (права человека) взаимно дополняют друг друга. И то и другое призваны защитить человека, его права, но делают это при различных обстоятельствах и разными способами. Гуманитарное право применяется в ситуациях вооруженных конфликтов, а право прав человека защищает человека в любое время: как мирное, так и военное. Если гуманитарное право имеет целью защиту жертв вооруженных конфликтов, ограничивая возможные страдания, причиняемые войной, то права человека предназначены для защиты человеческой личности и содействия ее развитию. Международное гуманитарное право в первую очередь регламентирует обращение с лицами, оказавшимися во власти неприятельской стороны, а также ведение боевых действий. Право прав человека предназначено прежде всего для недопущения произвола по отношению к человеку со стороны государства, ограничивая его власть

---

<sup>1</sup> Туинов О. И. Международное гуманитарное право: учебник / О. И. Туинов. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Норма-ИНФРАМ, 2020. С. 135.

над людьми путем установления взаимных прав и обязанностей человека и государства.

Какова же юридическая сила международного гуманитарного права, и какими методами оно регулирует общественные отношения, складывающиеся в условиях вооруженных конфликтов? Международное гуманитарное право является частью международного права. Но по своей сути международное право – это право согласия, оно обязательно для государств, подписавших и ратифицировавших различного рода соглашения и договоры, составляющие его источники, т. е. фактически признавших его обязательность для себя. А характерной особенностью современного развития международного права и международного гуманитарного прав в частности является то, что подавляющее большинство государств мира признали для себя обязательность норм международного гуманитарного. И в этом смысле эта отрасль международного права носит юридически обязательный характер, а его метод правового регулирования – императивный. Более того, фактически его соблюдение обязательно для любого государства мира, даже не подписавшего соответствующие соглашения. Организация Объединенных Наций правомочна принять решение о коллективной вооруженной акции в отношении любого государства, которое угрожает или нарушает мир, совершает акт агрессии в отношении государства – члена ООН.

Несмотря на то, что международное гуманитарное право считается частью международного права, между ними имеются важные различия. Международное право в принципе запрещает ведение любых войн, за исключением случаев, когда государство осуществляет свое право на самооборону и защищается от нападения со стороны государств-агрессоров. Международное гуманитарное право не ставит целью определение законности или незаконности вооруженного конфликта международного или немежнационального характера, а лишь имеет дело с самим событием вооруженного столкновения независимо от причин его возникновения, правового статуса участников и возможности его оправдания. Международное гуманитарное право не определяет, правомочно ли государство прибегать к использованию вооруженной силы. Оно вступает в силу тогда, когда вооруженный конфликт уже фактически возник, вне зависимости от породивших его причин. Значение имеют только действительно имеющие место события, а причины конфликта не принимаются во внимание. Другими словами, международное гуманитарное право вступает в действие тогда, когда начинается война, вне зависимости от того, имеются ли оправдания этой войне, и, несмотря на существование запрета применения силы в меж-

государственных отношениях. В этом смысле его действие распространяется на всех участников вооруженных конфликтов без каких-либо различий между ними: на солдат армии страны-агрессора и страны, осуществляющей свое право на самооборону; солдат правительственных войск и участников незаконных вооруженных формирований; гражданское население, проживающее или находящееся в зоне вооруженного конфликта.

Таким образом, под международным гуманитарным правом, применяемым в период вооруженных конфликтов, понимается совокупность международных норм договорного и обычного права, специально предназначенных для решения гуманитарных проблем, являющихся прямым следствием вооруженных конфликтов международного или немеждународного характера, и ограничивающих по гуманитарным соображениям права противоборствующих сторон выбирать по своему усмотрению методы и средства ведения боевых действий, а также предоставляющих защиту лицам и имуществу, которые пострадали или могут пострадать в результате вооруженного конфликта.

В истории правила ведения боевых действий – предвестники современного международного гуманитарного права встречаются в культурах большинства стран мира. Чаще всего их можно найти в основных литературных и религиозных источниках (например, индийском эпосе «Махабхарата», Библии, Коране). В древнеиндийском сборнике предписаний – Законах Ману (IV–III вв. до н. э.) запрещалось использовать отравленное оружие, убивать безоружных, пленных, просиящих пощады, спящих и раненых<sup>1</sup>. В древнем Китае в V тыс. до н. э. в классическом трактате Сунь Тсу «Искусство войны», содержащем основные принципы ведения боевых действий, говорилось, что «командир должен избегать использования военно-пленных и их оружия; командир должен стремиться к достижению победы, не причиняя лишнего ущерба врагу и избегая жестокости; командир не должен стремиться к полному физическому уничтожению врага». У древних шумеров были выработаны правила, предусматривающие процедуру объявления войны, возможность мирного урегулирования возможного вооруженного конфликта, окончание войны путем подписания мирного договора. Кодекс Хаммурапи начинался словами: «Я устанавливаю эти правила для того, чтобы защитить слабого от сильного»<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Законы Ману. М., 1986. С. 132, 134–135.

<sup>2</sup> Международное гуманитарное право: учебник / под ред. А. Я. Капустина. 2-е изд., испр. и доп. М.: Издательство Юрайт, 2011. Серия- Магистр. С. 522–538.

Зарождение современного международного гуманитарного права принято связывать со Швейцарией и с именем ее гражданина А. Дюдана – будущего лауреата 1-ой Нобелевской премии Мира. Именно по его инициативе и при его непосредственном участии в 1864 г. швейцарское правительство созывает Дипломатическую конференцию, в работе которой участвуют представители 16 государств Европы. По итогам Конференции принимается I-ая Женевская конвенция «Об улучшении участия раненых и больных воинов во время сухопутной войны».

Данная Конвенция заложила основу для быстрого развития современного гуманитарного права. Основными характерными особенностями этого договора были:

- постоянные писанные нормы, имеющие универсальный характер и представляющие защиту жертвам вооруженных конфликтов;
- многосторонний характер договора, открытого для присоединения всех государств;
- обязательство оказывать помощь всем больным и раненым военнослужащим без какого бы то различия;
- запрещение любых враждебных действий в отношении санитарных персонала, материалов и оборудования, обозначенных при помощи соответствующей эмблемы (даже принадлежащей противнику)<sup>1</sup>.

Исторически характер развития международного гуманитарного права шел в двух взаимосвязанных между собой направлениях. По мере его развития как права войны стало очевидно, что оно разделяется на две категории: «женевское» право и «гаагское» право. Принято считать, что нормы «женевского» права касаются защиты личности от злоупотреблений силой, тогда как нормы «гаагского» права – это межгосударственные правила фактического применения силы, т. е. способы и методы ведения боевых действий<sup>2</sup>.

В отличие от норм «гаагского» права, имеющих уже характер правового обычая, нормы «женевского» права постоянно изменяются и совершенствуются.

В настоящее время систему источников международного права составляют:

---

<sup>1</sup> Отдавая должное Швейцарии, где зародилось движение, на Дипломатической конференции 1864 г. было решено использовать в качестве отличительной эмблемы Общества помощи раненым воинам геральдический знак Красного Креста на белом поле, образуемый путем обратного расположения Федеральных цветов национального флага Швейцарии.

<sup>2</sup> Свое название «Гаагское право» этот раздел МГП получил от города Гаага, где в период с 1899 по 1907 гг. были приняты 14 Гаагских конвенций о законах и обычаях войны, содержащих правила (методы, способы, средства) ведения боевых действий, направленных на то, чтобы при этом избежать причинения излишних страданий и ограничить возможное число жертв.

- Санкт-Петербургская декларация об отмене употребления взрывчатых и зажигательных пуль 1868 г.;
- Гаагская декларация о запрещении применять пули, легко разворачивающиеся или сплющивающиеся в человеческом теле 1899 г.;
- Гаагская конвенция о законах и обычаях сухопутной войны 1907 г.; Конвенция о положении неприятельских торговых судов при начале военных действий 1907 г.;
- Конвенция об обращении торговых судов в суда военные 1907 г.;
- Конвенция о постановке подводных, автоматически взрывающихся от соприкосновения мин 1907 г.;
- Конвенция о бомбардировании морскими силами во время войны 1907 г.;
- Конвенция о некоторых ограничениях в пользовании правом захвата в морской войне 1907 г.;
- Женевский протокол о запрещении применения на войне удушающих, ядовитых или других подобных газов и бактериологических средств 1925 г.;
- Правила о действиях подводных лодок по отношению к торговым судам в военное время 1936 г.;
- Женевские Конвенции о защите жертв войны: «Об улучшении участия раненых и больных в действующих армиях»; «Об улучшении участия раненых, больных и лиц, потерпевших кораблекрушение, из состава вооруженных сил на море»; «Об обращении с военнопленными»; «О защите гражданского населения во время войны» 1949 г.;
- Дополнительные протоколы I и II 1977 г., Дополнительный Протокол III 2005 г. к Женевским конвенциям 1949 г.;
- Гаагская конвенция о защите культурных ценностей 1954 г.;
- Конвенция о запрещении производства и накопления запасов бактериологического (биологического) и токсинного оружия и об их уничтожении 1972 г.;
- Конвенция о запрещении или ограничении применения конкретных видов обычного оружия, которые могут считаться наносящими чрезмерные повреждения и имеющими неизбирательное действие, 1980 г. и четыре протокола к ней (О необнаруживаемых осколках – Протокол 1; О запрещении или ограничении применения мин, мин-ловушек и других устройств с поправками, внесенными 3 мая 1996 г. – Протокол 2; О запрещении или ограничении применения зажигательного оружия – Протокол 3; Об ослепляющем лазерном оружии – Протокол 4; По взрывоопасным пережиткам войны – Протокол 5);
- Конвенция о запрещении разработки, производства, накопления и применения химического оружия и его уничтожении 1993 г.;

– Конвенция о запрещении применения, накопления запасов, производства и передачи противопехотных мин и об их уничтожении 1997 г.;

– Конвенция по кассетным боеприпасам 2008 г.

К источникам международного гуманитарного права необходимо отнести и ряд международных правовых актов, регламентирующих международно-правовую ответственность государств и уголовно-правовую ответственность физических лиц за совершение международных преступлений. К их числу относятся:

– Устав Нюрнбергского и Токийского международных военных трибуналов 1945 г.;

– Конвенция о неприменимости срока давности к военным преступлениям и преступлениям против человечества (1968 г.);

– Резолюции Генеральной Ассамблеи:

а) о выдаче и наказании военных преступников (1946 г.);

б) о наказании военных преступников и лиц, совершивших преступления против человечности (1970 г.);

в) о принципах международного сотрудничества в отношении обнаружения, ареста, выдачи и наказания лиц, виновных в военных преступлениях и преступлениях против человечности (1973 г.);

– Уставы Международных трибуналов по бывшей Югославии (1993 г.), Руанде (1994 г.), Сьерра-Леоне (1996 г.);

– Статут Международного уголовного суда (1998 г.).

Приведенный перечень нормативных документов красноречиво подтверждает, что нормы международного гуманитарного права достаточно кодифицированы. Начало такой кодификации, как уже было отмечено, положено Женевскими и Гаагскими Конвенциями 1864, 1899 и 1907 гг.

## § 2. Виды и участники вооруженных конфликтов

Понятие вооруженного конфликта впервые упоминается в I Женевской конвенции от 12 августа 1949 г., в ст. 2 которой говорится, что «настоящая Конвенция будет применяться в случае объявления войны или всякого другого вооруженного конфликта, возникающего между двумя или несколькими Высокими Договаривающими Сторонами, даже в том случае, если одна из них не признает состояние войны»<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Действующее международное право: в 3 т. / сост. Ю. М. Колесов, Э. С. Кривчикова. М.: Изд-во МНИМП, 1997. Т. 2. С. 603.

Причинами столь позднего введения данного понятия являлись многочисленные проблемы, связанные с классификацией вооруженных конфликтов. Кроме вооруженных столкновений между государствами всегда существовали такие вооруженные конфликты, как национально освободительные движения против колониального господства, внутренние вооруженные конфликты (иногда с участием третьих стран), вооруженные гуманитарные интервенции различного характера и т. д.

В настоящее время вооруженным конфликтом международного характера принято считать вооруженные столкновения между двумя или большим количеством государств. Основным отличительным признаком такого столкновения считается государственная граница. Кроме того, в соответствии с Дополнительным протоколом № I «ситуации, в которых народы ведут борьбу против национального господства и иностранной оккупации и против расистских режимов в осуществлении своего права на самоопределение», также считаются вооруженным конфликтом международного характера (п. 4 ст. 1).

Несмотря на то, что в истории государств в различные эпохи на разных континентах неоднократно имели место случаи внутреннего вооруженного противостояния и вообще ведение боевых действий между вооруженными силами страны и незаконными вооруженными формированиями сепаратистских или оппозиционных движений, до недавнего времени эти вооруженные конфликты не были четко урегулированы в правовом отношении.

Более того, подавляющее большинство норм международного гуманитарного права предназначалось изначально для регулирования общественных отношений в условиях вооруженных столкновений между государствами (из 500 положений Женевских конвенций вместе с Дополнительными протоколами к ним только 20 были посвящены вооруженным конфликтам немеждународного характера). Поэтому любые попытки международного внимания к подобным событиям, происходящим в пределах государства, очень быстро сталкивались с сильным противодействием, вытекающим из убеждения государств, что внутренние проблемы должны решаться без вмешательства извне. Утверждение, что нормы международного гуманитарного права следует распространить на ситуации противостояния внутри страны, большинство государств мира изначально не поддерживало.

Но, тем не менее, в настоящее время государства, безусловно, осознали необходимость нормативного урегулирования подобного рода ситуаций, учитывая, что вооруженные конфликты немежду-

народного характера причиняют такие же страдания людям и ведут к таким же разрушениям материальных ценностей, как и войны между государствами. И вообще, военная история второй половины XX в. – это не столько история международных войн, сколько история внутренних вооруженных конфликтов, а разрушительные последствия этих конфликтов (Руанда, бывшая Югославия, Сирия, Ливия, Российская Федерация и другие страны мира) по своим масштабам даже превосходили последствия многих международных конфликтов.

Соответственно, в 1977 г. принимаются 2 дополнительных протокола к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 г. Второй Протокол (Протокол II) посвящен защите жертв вооруженных конфликтов, не носящих международного характера. В ст. 1 указанного Протокола – «Основная сфера применения» впервыедается определение вооруженного конфликта немеждународного характера, под которым понимается «вооруженный конфликт на территории какой-либо Высокой Договаривающей Стороны между ее вооруженными силами и антиправительственными вооруженными группами, которые, находясь под ответственным командованием, осуществляют такой контроль над частью ее территории, который позволяет им осуществлять непрерывные и согласованные военные действия и применять настоящий Протокол»<sup>1</sup>.

Лица, входящие в состав антиправительственных вооруженных сил сражаются с правительственные войсками с целью захвата власти в стране, либо за достижение большей автономии в пределах государства, либо за отделение части территории и создание собственного государства. Исключением является ситуация, когда народ восстает против колониального господства, осуществляя свое право на суверенитет (с принятием Протокола I к Женевским конвенциям 1949 г. национально освободительные войны стали считаться международным вооруженным конфликтом (п. 4 ст. 1 Протокола)).

Анализ норм Протокола II позволяет выделить следующие условия применимости и действия норм гуманитарного права в условиях вооруженных конфликтов:

– правительство и незаконные вооруженные формирования противостоят друг другу в боях с участием большого количества людей и применением оружия;

---

<sup>1</sup> Действующее международное право... Указ. соч. Т. 2. С. 693.

- правительство использует армию, потому что не может контролировать ситуацию полицейскими силами;
- повстанцы ведут борьбу с существующим режимом путем проведения военных операций, предполагающих их организованность.

Одной из причин создания норм международного гуманитарного права является необходимость четкого определения правового статуса участников вооруженных конфликтов международного и немеждународного характера, в том числе лиц, переставших по разным причинам принимать участие в военных действиях и особенно гражданского населения, проживающего или находящегося в зоне вооруженного конфликта. Определение правового статуса субъектов права вооруженных конфликтов необходимо прежде всего для их защиты в условиях войны и одновременно возложения на них определенных обязанностей в части поведения и действий в этих условиях.

В принципе всех участников (субъектов) вооруженных конфликтов можно разделить на две категории: тех, кто сражается (их называют комбатантами), и кто не сражается и «находится под защитой»<sup>1</sup>. Все положения Женевских конвенций строятся вокруг этих двух ключевых понятий.

В соответствии с Дополнительным протоколом № 1 только комбатанты имеют право принимать непосредственное участие в военных действиях (ст. 43). Им разрешено применять силу и даже убивать. Но для того, чтобы считаться комбатантом, нужно соответствовать определенным требованиям, закрепленным в Гаагской конвенции о законах и обычаях войны 1907 г. и Дополнительном протоколе № 1 к Женевским конвенциям 1949 г. Там говорится, что «военные законы, права и обязанности применяются не только к армии, но также к ополчению и добровольческим отрядам, если они удовлетворяют всем нижеследующим условиям:

- имеют во главе лицо, ответственное за своих подчиненных;
- имеют определенный и явственно видимый издали отличительный знак;
- отличают себя от гражданского населения в то время, когда они участвуют в нападении или в военной операции, являющейся подготовкой к нападению;
- открыто носят оружие во время каждого военного столкновения и в ходе развертывания в боевые порядки;
- соблюдают в своих действиях законы и обычай войны.

---

<sup>1</sup> Дополнительный протокол № I к Женевским конвенциям 1949 г. // Действующее международное право... Указ. соч. Т. 2. С. 656.

В военных действиях во все времена принимали участие наемники, в отличие от добровольцев наемники комбатантами не являются. Это военные преступники. Согласно ст. 47 Дополнительного протокола «наемник не имеет права на статус комбатанта или военнопленного. Наемник – это любое лицо, которое специально завербовано на месте или за границей ... и принимает участие в военных действиях, руководствуясь желанием получить личную выгоду, и которому в действительности обещано стороной или по поручению стороны, находящейся в конфликте, материальное вознаграждение, существенно превышающее вознаграждение, обещанное или выплачиваемое комбатантом такого же ранга и функций, входящих в личный состав вооруженных сил данной стороны».

### **§ 3. Правовое регулирование ведения боевых действий**

Правовая регламентация ведения вооруженных конфликтов включает в себя и правила поведения, предписания, устанавливающие порядок использования определенных средств и методов ведения войны. Средства ведения боевых действий – это оружие и иные средства, применяемые вооруженными силами воюющих государств, для нанесения вреда или поражения противнику, т. е. другими словами, «это то – чем воюют». Методы ведения боевых действий – это сам порядок использования средств ведения боевых действий, т. е. «это то – как воюют».

В ст. 35 «Основные нормы» Дополнительного протокола № 1 сформулированы основные принципы, которыми необходимо руководствоваться при выборе средств и методов ведения боевых действий:

- в случае любого вооруженного конфликта право сторон, находящихся в конфликте, выбирать методы или средства войны не является неограниченным;
- запрещается применять оружие, снаряды, вещества и методы ведения военных действий, способные причинять излишние повреждения или излишние страдания;
- запрещается применять методы или средства ведения военных действий, которые имеют своей целью причинить или, как можно ожидать, причиняют обширный, долговременный и серьезный ущерб природной среде.

Кроме того, в соответствии со ст. 75 «Основные нормы» этого Протокола запрещается в любое время и в любом месте следующие действия, независимо от того, совершают ли их представители гражданских или военных органов:

- а) насилие над жизнью, здоровьем и физическим или психическим состоянием лиц: убийства; пытки всех видов, будь то физические или психические; телесные наказания;увечья;
- б) надругательство над человеческим достоинством, в частности унизительное или оскорбительное обращение, принуждение к проституции или непристойное посягательство в любой его форме;
- в) взятие заложников и коллективное наказание;
- г) угрозы совершения любого и вышеуказанных действий.

Как и методы, средства ведения вооруженных конфликтов делятся на разрешенные (правомерные) и неразрешенные (неправомерные). Впервые официальный запрет на использование определенных видов вооружения был сформулирован в Санкт-Петербургской декларации 1868 г., в которой было запрещено при ведении боевых действий использовать «... снаряды, которые весе менее 400 граммов имеют свойство взрывчатости или снаряжены ударным или горючим составом ... так как ... употребление такого оружия без пользы увеличивает страдания людей, выведенных из строя, или делает их смерть неизбежной ... и ... употребление подобного оружия противно законам человеколюбия».

Вторая Гаагская мирная конференция 1907 г. установила норму, согласно которой «воюющие не пользуются неограниченным правом в выборе средств нанесения вреда неприятелю».

Современное международное право запрещает использовать в вооруженных конфликтах химическое и бактериологическое оружие. 16 декабря 1971 г. Генеральной Ассамблей ООН была принята Конвенция о запрещении разработки, производства и накопления запасов бактериологического (биологического) и токсинного оружия и об их уничтожении, предусматривающая всеобъемлющее и эффективное запрещение и уничтожение этого бесчеловечного оружия и содержит положения, предусматривающие меры контроля за выполнением этого запрещения.

Значительно позднее только с принятием в 1977 г. Дополнительного протокола № 1 к Женевским конвенциям 1949 г. международному сообществу удалось договориться о запрещении крайне жестоких видов обычного вооружения. В 1980 г. в Женеве была подписана Конвенция о запрещении или ограничении применения конкретных видов обычного оружия, которые могут считаться наносящими чрезмерные повреждения или имеющими неизбирательное действие. Дополнительно к Конвенции были приняты три протокола, запрещающие «применять любое оружие, основное действие которого заключается в нанесении повреждений осколками, которые не обнаруживаются в человеческом теле с помощью рентгенов-

ских лучей» (Протокол № 1); запрещающие или ограничивающие применение мин и мин-ловушек (Протокол № 2); запрещающие или ограничивающие применение зажигательного оружия (Протокол № 3); Об ослепляющем лазерном оружии – (Протокол № 4); По взрывоопасным пережиткам войны – (Протокол № 5).

Приходится констатировать, что на сегодняшний день в международном праве нет специального запрещения на производство, накопление и использование в военных целях ядерного оружия. Но это не означает, что его применение не ограничено нормами права.

Во-первых, наряду с договорным правом (Гаагские и Женевские конвенции) действуют принципы обычного права, запрещающие нападение на гражданское население, использование оружия неизбирательного действия и вообще нападения неизбирательного характера.

Во-вторых, продолжает действовать принцип соразмерности, запрещающий применение оружия, причиняющие излишние страдания, к числу которого, несомненно, относится и ядерное оружие.

В-третьих, действует так называемая «оговорка Ф. Ф. Мартенса», предписывающая даже при ведении боевых действий «исходить из законов человечности и требований общественного сознания» и ряд договоров, регулирующих некоторые аспекты деятельности, связанной с наличием ядерного оружия<sup>1</sup>.

Не выработаны универсальные нормы, исключающие применение так называемых новых видов оружия массового поражения (радиологического, инфразвукового, лучевого и т. д.). Но это не означает возможность их общего применения в условиях вооруженных конфликтов различного характера. Международное сообщество уже давно осознало потенциальную и естественную возможность создания новых видов оружия, в условиях научно-технического прогресса во всех сферах жизни. При подписании Дополнительного протокола № 1 это было учтено. В Протоколе говорится, что «при изучении, разработки, приобретении или принятии на вооружение новых видов оружия, средств и методов ведения войны Высокая Договаривающаяся сторона должна определить, подпадает ли их применение, при некоторых или при всех обстоятельствах, под запрещение, содержащееся в настоящем Протоколе или в каких-либо других нормах международного права» (ст. 36 «Новые виды оружия»), т. е. фактическому запрету подлежит применение и использование нового оружия, действие которого противоречит принципам дого-

<sup>1</sup> См., например, Договор о нераспространении ядерного оружия от 1 июля 1968 г.; Договор о запрещении размещения на дне морей или океанов и в его недрах ядерного оружия от 11 февраля 1971 г. и т. д.

ворного и обычного права, принципам соразмерности и человечности, требованиям общественного сознания».

**Ключевые понятия:** право «Женевы», право «Гааги», комбатант, наемник.

### **Контрольные вопросы:**

1. Дайте определение международному гуманитарному праву.
2. Назовите отличие международного гуманитарного права от международного права.
3. Опишите источники права «Женевы» и «Гааги».
4. Какие требования предъявляются к статусу «комбатанта»?
5. Перечислите признаки вооруженного конфликта немежнационального характера.

### **Рекомендуемая литература по теме:**

Действующее международное право: в 3 т. / сост. Ю. М. Колосов, Э. С. Кривчикова. М.: Изд-во МНИМП, 1997. Т. 2. 768 с.

Международное гуманитарное право: учебник / под ред. А. Я. Капустина. 2-е изд., испр. и доп. М.: Издательство Юрайт. ИД Юрайт, 2011. Серия-Магистр. 639 с.

Международное гуманитарное право: курс лекций // Бутылин В. Н. Гончаров И.В., Барбин В. В. М.: Академия управления МВД России 2006. 88 с.

Права человека в вооруженных конфликтах: проблемы соотношения норм международного гуманитарного права и международного права прав человека: монография / В. Н. Русинов, М.: Статут, 2015. 384 с.

Тиунов О. И. Международное гуманитарное право: учебник / О.И. Тиунов. 3-е изд., перераб. и доп. Москва. Норма – ИНФРАМ, 2020. 320 с.

## **Глава 23. Международное сотрудничество в борьбе с преступностью**

### **§ 1. Виды и формы сотрудничества государств в борьбе с преступностью**

Система принципов и норм международного права, регулирующих сотрудничество государств в борьбе с преступностью, называется международным уголовным правом, которое является одной из отраслей международного публичного права.

Такое сотрудничество осуществляется в целях: согласования квалификации международных преступлений; оказания взаимной правовой помощи по уголовным делам, включая выдачу преступников; координации усилий и мер по предотвращению и пресечению преступлений; обеспечения неотвратимости наказания и ряда других.

Сотрудничество государств в борьбе с преступностью обусловлено рядом факторов: особым характером определенных преступлений, посягающих на интересы нескольких или многих государств либо представляющих опасность для международного сообщества; потребностями координации усилий по предотвращению и пресечению преступных деяний; потребностями по оказанию взаимной правовой помощи по уголовным делам.

Можно выделить два основных вида сотрудничества – конвенционное и институциональное.

Конвенционное сотрудничество осуществляется в форме заключения многосторонних универсальных, региональных международных конвенций и двусторонних соглашений. Заключение двусторонних международных договоров – первая форма конвенционного сотрудничества, уходящая корнями в далекое прошлое и не потерявшая актуальности в современном мире. Наиболее распространенными в этой области являются соглашения по вопросам оказания правовой помощи, выдачи преступников, передачи осужденных лиц для отбывания наказания в стране, гражданами которой они являются.

В качестве второй формы конвенционного сотрудничества государств в борьбе с преступностью выступают региональные соглашения, заключаемые в рамках различных региональных международных организаций (ОАЕ, ШОС, ОДКБ, СНГ и др.) Большая работа в этом плане проводится Советом Европы. Государства – члены этой организации заключают соглашения о выдаче преступников, признании приговоров по уголовным делам, правовой помощи, борьбе с легализацией преступных доходов.

Однако, как показала практика международной жизни, двустороннее и региональное сотрудничество, ограничиваясь достаточно узким кругом участников, не позволяет в полной мере координировать сотрудничество государств в борьбе с преступностью. Это стало предпосылкой для возникновения третьей формы конвенционного сотрудничества – универсального сотрудничества, осуществляемого на основе многосторонних международных договоров, которые в свою очередь являются источниками международного уголовного права. Данные договоры обладают рядом характерных черт, среди которых можно выделить следующие:

- фиксация права всех без исключения государств быть их участниками;
- определение состава преступления в качестве своего рода общего стандарта;
- обязательства государств – участников обеспечить такое соответствие международной и национальной регламентации, которое гарантировало бы законодательную квалификацию преступления как уголовно наказуемую;
- решение вопроса о разделении юрисдикции государств-участников.

Институциональное сотрудничество осуществляется в рамках различного рода комитетов и комиссий, создаваемых в соответствии с тем или иным договором, международных универсальных организаций (например, ООН), специализированных учреждений ООН и конечно же Интерпола. Более подробно данный вопрос будет рассмотрен ниже.

## **§ 2. Международные преступления и преступления международного характера: понятие и виды**

Основанием привлечения к уголовной ответственности физических лиц является совершение ими международного преступления или преступления международного характера. Они отличаются по объекту, субъекту, подсудности. Так, если объектом международного преступления являются основополагающие интересы всего международного сообщества, то объектом преступления международного характера выступают интересы двух или нескольких государств. Субъекты международных преступлений являются, как правило, разработчиками или исполнителями преступной государственной политики. Международные преступления входят в юрисдикцию как национальных судов государств, так и международных судов, а преступления международного характера исключительно в юрисдикцию национальных судов.

Таким образом, международные преступления – это наиболее тяжкие деяния против мира и безопасности человечества в целом, совершаемые в рамках осуществления преступной политики государства, ответственность за которые может наступать не только перед судами государств, но и перед международными судебными органами.

Впервые классификация международных преступлений была дана Уставом Международного Военного Трибунала от 8 августа 1945 г., который к ним относил преступления против мира (планирование, подготовка, развязывание или ведение агрессивной войны), военные преступления, преступления против человечности.

В 1948 г. была принята Конвенция о предупреждении преступления геноцида и наказании за него, и к названным видам преступлений добавился геноцид. Под ним понимаются действия, совершающиеся с намерением уничтожить полностью или частично, какую-либо национальную, этническую, расовую или религиозную группу как таковую: убийство членов такой группы; причинение серьезных телесных повреждений или умственного расстройства членам такой группы; предумышленное создание для какой-либо группы таких жизненных условий, которые рассчитаны на полное или частичное физическое уничтожение ее; меры, рассчитанные на предотвращение деторождения в среде такой группы; насилиственная передача детей из одной человеческой группы в другую.

Статут Международного уголовного суда 1998 г. предусматривает наступление уголовной ответственности за: преступления геноцида; преступления против человечности; военные преступления; преступление агрессии. Однако преступление агрессии пока не входит в юрисдикцию Суда. Для этого необходимо согласовать конвенционное определение агрессии в порядке пересмотра самого Статута.

Преступления международного характера, как уже было сказано, по объекту посягательства и степени общественной опасности отличаются от международных преступлений. Они посягают на международные отношения, международный правопорядок, т. е. затрагивают интересы не одного, а двух или нескольких государств, и в отношении этих деяний принятая специальная международная конвенция, либо положения о нем есть в другой международной конвенции, носящей более общий характер.

Это такие преступления, как незаконный оборот наркотиков; торговля людьми; терроризм; подделка денежных знаков и их распространение; пиратство и так называемое «воздушное пиратство», захват заложников; посягательство на лиц, пользующихся дипломатической защитой; незаконный захват и использование ядерного материала; незаконные операции с культурными ценностями и др.

Сотрудничество государств в борьбе с отдельными видами преступлений международного характера регулируется значительным количеством международно-правовых актов, которые можно классифицировать по видам преступлений.

*Тerrorизм и связанные с ним преступления:*

Международное право не содержит официального определения международного терроризма, но достаточно подробно регламентирует отдельные его виды и проявления.

- Конвенция о преступлениях и некоторых других актах, совершаемых на борту воздушных судов, от 14 сентября 1963 г.;
- Конвенция о борьбе с незаконным захватом воздушных судов от 16 декабря 1970 г.;
- Конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации от 23 сентября 1971 г.;
- Протокол о борьбе с незаконными актами насилия в аэропортах, обслуживающих международную гражданскую авиацию, дополняющий Конвенцию о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации, принятую в Монреале 23 сентября 1971 г., от 24 февраля 1988 г.;
- Конвенция о предотвращении и наказании преступлений против лиц, пользующихся международной защитой, в том числе дипломатических агентов, от 14 декабря 1973 г.;
- Европейская конвенция о пресечении терроризма от 27 января 1977 г.;
- Международная конвенция о борьбе с захватом заложников от 17 декабря 1979 г.;
- Конвенция о физической защите ядерного материала от 26 октября 1979 г.;
- Конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности морского судоходства, от 10 марта 1988 г.;
- Протокол о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности стационарных платформ, расположенных на континентальном шельфе, от 10 марта 1988 г.;
- Международная конвенция о борьбе с бомбовым терроризмом от 15 декабря 1997 г.;
- Международная конвенция о борьбе с финансированием терроризма от 9 декабря 1999 г.;
- Договор о сотрудничестве государств — участников Содружества Независимых Государств в борьбе с терроризмом от 4 июня 1999 г.;
- Шанхайская конвенция о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом от 15 июня 2001 г.;

- Конвенция Совета Европы о предупреждении терроризма от 16 мая 2005 г.;
- Конвенция по борьбе с актами ядерного терроризма от 13 апреля 2005 г.

*Незаконный оборот наркотиков:*

- Единая конвенция о наркотических средствах 1961 г.;
- Протокол о поправках к Единой конвенции о наркотических средствах 1961 г., от 25 марта 1972 г.;
- Конвенция о психотропных веществах от 21 февраля 1971 г.;
- Конвенция Организации Объединенных Наций о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ от 20 декабря 1988 г.

*Коррупция и организованная преступность:*

- Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 г.;
- Конвенция Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности от 15 ноября 2000 г.;
- Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 г.

*Рабство, торговля людьми и эксплуатация проституции:*

- Конвенция относительно рабства 1926 г.;
- Дополнительная конвенция об упразднении рабства, работников, институтов и обычаем, сходных с рабством 1956 г.;
- Конвенция о борьбе с торговлей людьми и эксплуатацией проституции третьими лицами 2 декабря 1949 г.;
- Факультативный протокол к Конвенции о правах ребенка, касающегося торговли людьми, детской проституции и детской порнографии от 25 мая 2000 г.;
- Протокол о предупреждении пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, дополняющий Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности, от 15 ноября 2000 г.

*Пиратство:*

Конвенция ООН по морскому праву 1982 г.

*Иные преступления:*

- Международная конвенция по борьбе с подделкой денежных знаков от 20 апреля 1929 г.;
- Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания от 10 декабря 1984 г.;
- Конвенция об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности от 8 ноября 1990 г.

### **§ 3. Международно-правовые основы оказания правовой помощи по уголовным делам и выдачи**

Важным направлением международного сотрудничества в борьбе с преступностью является оказание правовой помощи по уголовным делам. Правовой основой такого сотрудничества являются многосторонние соглашения (Европейская Конвенция о взаимной правовой помощи по уголовным делам 1959 г., Европейская конвенция о выдаче 1957 г., Конвенция о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам 1993 г., и двусторонние международные договоры (например, Договор между РФ и Мексиканскими соединенными штатами о взаимной правовой помощи по уголовным делам (ratифицирован ФЗ РФ от 4 марта 2008 г. №24-ФЗ), Договор о правовой помощи между РФ и США о взаимной правовой помощи по уголовным делам» (ratифицирован ФЗ РФ от 3 ноября 2000 г. № 133-ФЗ)).

Согласно положениям договоров, правовая помощь по уголовным делам оказывается органами суда, прокуратуры, иными правоохранительными органами, к компетенции которых относятся расследование и рассмотрение уголовных дел. Некоторые виды правовой помощи, в частности, вручение документов, могут совершаться дипломатическими и консульскими представительствами государств. Сношения по вопросам выдачи, уголовного преследования лиц, исполнения поручений, требующих санкций прокурора, осуществляются в большинстве стран (в том числе в Российской Федерации) только органами прокуратуры.

По вопросам оказания правовой помощи стороны взаимодействуют через свои центральные органы, если иное не предусмотрено договором или законодательством. Правовая помощь оказывается на основании поручения (ходатайства, просьбы) об оказании правовой помощи.

При исполнении поручений о правовой помощи применяется законодательство запрашиваемого государства. Однако по просьбе запрашивающего государства могут быть применены и его процессуальные нормы, не противоречащие законодательству запрашиваемого государства.

По выполнении поручения запрашиваемое учреждение возвращает документы запрашивающему учреждению. Если правовая помощь не могла быть оказана, запрашивающее государство уведомляется об обстоятельствах, препятствующих исполнению поручения; ему возвращаются соответствующие документы.

Основными видами правовой помощи являются: вручение документов, выполнение поручения; розыск лиц; взятие лица под стра-

жу для обеспечения выдачи; выдача правонарушителя (выдача лиц для привлечения к уголовной ответственности, выдача лиц для приведения приговора в исполнение); производство обысков, выемок, изъятий; производство экспертиз; передача предметов; допросы свидетелей, потерпевших, экспертов, других участников процесса в запрашиваемом государстве; вызов обвиняемых, свидетелей, потерпевших, экспертов, других лиц, имеющих отношение к процессу, в запрашивающее государство; уведомление об обвинительных приговорах и сведения о судимости; обмен информацией по правовым вопросам; передача осужденных к лишению свободы для отбывания наказания в государстве, гражданами которого они являются.

Выдача (экстрадиция) преступников. Различают три вида выдачи: выдача лица для привлечения к уголовной ответственности; выдача лица для приведения приговора в исполнение и выдача на время.

Выдача лиц для привлечения к уголовной ответственности. В соответствии с договорами лицо может быть выдано за совершение любых преступлений, а не только конкретных преступлений международного характера. При этом выдача производится лишь за деяния, наказуемые по законам и запрашивающего, и запрашиваемого государства, за которые предусматривается наказание в виде лишения свободы на определенный срок (как правило, свыше одного года) или более тяжкое наказание.

В соответствии с договорами о выдаче не выдаются:

- собственные граждане;
- лица, в отношении которых уголовное преследование не может быть возбуждено вследствие истечения срока давности либо иного законного основания;
- лица, в отношении которых уже вынесен вступивший в законную силу и исполненный приговор за то же преступление либо есть вступившее в силу постановление о прекращении производства по делу.

Выдача также не производится, если преступление преследуется в порядке частного обвинения. В выдаче может быть отказано, если преступление было совершено на территории запрашиваемого государства. Договоры предусматривают, что без согласия запрашиваемой стороны выданное лицо нельзя привлечь к уголовной ответственности либо подвергнуть наказанию за совершенное до выдачи преступление, за которое оно не было выдано, или выдать третьему государству. Однако это правило не действует, если выданное лицо по истечении месяца после окончания производства по делу, а в случае осуждения – по истечении месяца после отбытия нака-

зания или освобождения не покинет территорию запрашивающего государства.

Если лицо, выдача которого требуется, на территории запрашиваемого государства уже привлечено к уголовной ответственности или осуждено, выдача таких граждан может быть отсрочена до прекращения уголовного преследования, приведения приговора в исполнение или до освобождения от наказания. Конкретные вопросы выдачи преступников регулируются между заинтересованными государствами. Так, 26 июня 1995 г. между Россией и КНР был подписан Договор о выдаче, согласно которому стороны обязались «по просьбе выдавать друг другу лиц, находящихся на их территории, для привлечения к уголовной ответственности или приведения приговора в исполнение» (ст. 1).

Выдача лиц для приведения приговора в исполнение состоит в передаче лица, осужденного иностранным судом и скрывшегося от отбывания наказания, но задержанного на территории другого государства. К поручению о выдаче необходимо прилагать заверенную в соответствующем порядке (как правило, Министром) копию вступившего в силу приговора в отношении данного лица.

Если лицо, выдача которого требуется, на территории запрашиваемого государства уже привлечено к ответственности или осуждено, оно может быть выдано на время расследования конкретного преступления, в отношении которого поступило требование о выдаче. Выданное на время лицо после проведения следствия по делу должно быть возвращено.

#### **§ 4. Роль международных организаций в борьбе с преступностью**

Ключевую роль в координации сотрудничества государств в борьбе с преступностью играет Организация Объединенных Наций (ООН). В систему ООН входят 4 группы органов: главные органы, вспомогательные органы, специализированные учреждения ООН, конвенционные органы.

Непосредственно в структуру ООН входят главные и вспомогательные органы. Статус главных органов определяется Уставом ООН. К ним относятся: Генеральная Ассамблея, Совет Безопасности, Экономический и Социальный Совет (ЭКОСОС), Международный Суд, Совет по Опеке и Секретариат.

Основным органом координации деятельности государств в борьбе с преступностью является Генеральная Ассамблея ООН

и работающий под ее руководством Экономический и Социальный Совет (ЭКОСОС). На сессии Генеральной Ассамблеи вопросы, касающиеся преступности, включаются в повестку дня на основании докладов ЭКОСОС и решений предыдущих ассамблей и рассматриваются 3-им Комитетом Ассамблеи. В его компетенцию входят социальные и гуманитарные вопросы.

Совет Безопасности ООН несет главную ответственность за поддержание международного мира и безопасности. Совет имеет право применять принудительные меры к государствам, нарушающим международный мир и безопасность, в том числе связанные с применением вооруженной силы. Решения Совета Безопасности являются обязательными для всех государств. Совет Безопасности подключается к борьбе с международными преступлениями. В целях наказания лиц, виновных в совершении таких преступлений, Совет Безопасности может учреждать международные трибуналы (Международные трибуналы по бывшей Югославии и Руанде).

Главные органы для реализации своих полномочий своими резолюциями могут учреждать разнообразные вспомогательные органы. Специальными полномочиями в сфере противодействия преступности наделены такие вспомогательные органы, как Управление ООН по наркотикам и преступности и учрежденные резолюциями ЭКОСОС Комиссия по наркотическим средствам и Комиссия по предупреждению преступности и уголовному правосудию.

Комиссия по предупреждению преступности и уголовному правосудию, созданная в 1992 г., является правопреемницей Комитета ООН по предупреждению преступности и борьбе с ней.

В 1979 г. ЭКОСОС была одобрена резолюция 1979/19, которая определила функции комитета:

- подготовка конгрессов ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями с целью рассмотрения и содействия внедрению более эффективных методов и способов предупреждения преступности и улучшения обращения с правонарушителями;

- подготовка и представление на утверждение компетентных органов ООН и конгрессов программ международного сотрудничества в области предупреждения преступности, и других предложений, связанных с предупреждением правонарушений;

- оказание помощи ЭКОСОС в координации деятельности органов ООН по вопросам, касающимся борьбы с преступностью и обращения с правонарушителями, а также разработка и представление заключений и рекомендаций Генеральному секретарю и соответствующим органам ООН;

- содействие обмену опытом, накопленным государствами в области борьбы с преступностью и обращения с правонарушителями;

- обсуждение наиболее важных профессиональных вопросов, составляющих основу для международного сотрудничества в области борьбы с преступностью.

*Конгрессы ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями* являются специализированными конференциями ООН, созываемыми один раз в пять лет. Конгресс – форум по обмену практическими установками и стимулированию борьбы с преступностью. Правовую основу деятельности конгресса определяют резолюции Генеральной Ассамблеи и ЭКОСОС, а также соответствующие решения самого конгресса. Работа конгресса организуется в соответствии с его правилами процедуры, которые одобряются ЭКОСОС.

Начиная с 1955 г. состоялось 13 конгрессов (14 конгресс в 2020 г. был отменен в связи с пандемией коронавируса), на которых было рассмотрено свыше 50 сложных тем. Многие темы были посвящены либо проблеме предупреждения преступности, что является непосредственной задачей этой международной конференции как специализированного органа ООН, либо проблеме обращения с правонарушителями. Часть тем конгресса касалась проблем борьбы с конкретными правонарушениями.

Специализированные учреждения ООН – самостоятельные межправительственные международные организации, созданные для координации деятельности государств в конкретных областях сотрудничества, связанные с ООН специальными соглашениями. Данные соглашения предусматривают взаимную координацию деятельности, обмен информацией, возможность запрашивать консультативные заключения Международного Суда ООН. Специализированные учреждения ООН имеют непосредственное отношение к борьбе с преступностью. Международная организация гражданской авиации (ИКАО) непосредственно участвовала в разработке конвенций, направленных на обеспечение безопасности гражданской авиации. В настоящее время насчитывается около двух десятков подобных организаций. Помимо ИКАО, можно выделить Всемирную организацию здравоохранения (борьба с наркотиками), ЮНЕСКО (борьба с незаконным оборотом культурных ценностей) и др.

Конвенционные органы создаются для контроля за соблюдением отдельных конвенций, принятых в рамках ООН. В качестве примера можно назвать Комитет по контролю над наркотиками,

который изначально был учрежден на основании Единой конвенции о наркотических средствах 1961 г. В дальнейшем его компетенция была распространена на Конвенцию о психотропных веществах 1971 г. и Конвенцию ООН о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ 1988 г.

Одной из важнейших международных организаций, осуществляющих координацию действий государств в сфере борьбы с преступностью, является *Международная организация уголовной полиции – Интерпол*.

В 1923 г. в Вене на 2-м Международном конгрессе уголовной полиции была создана Международная комиссия уголовной полиции. В 1956 г. был принят современный Устав этой Организации, в соответствии с которым она стала именоваться Международной организацией уголовной полиции – Интерпол. Местом пребывания Интерполя является г. Лион (Франция). В соответствии с Уставом Международная организация уголовной полиции – Интерпол имеет целью: а) обеспечивать широкое взаимодействие всех органов (учреждений) уголовной полиции в рамках существующего законодательства страны и в духе Всеобщей декларации прав человека; б) создавать и развивать учреждения, которые могут успешно способствовать предупреждению уголовной преступности и борьбе с ней.

Организации категорически запрещается осуществлять какое-либо вмешательство или деятельность политического, военного, религиозного или расового характера.

Структуру Интерполя образуют: Генеральная ассамблея, Исполнительный комитет, Генеральный секретариат, Национальные центральные бюро, Советники.

СССР стал членом этой Организации 27 сентября 1990 г. на 59-й сессии Генеральной ассамблеи. Впоследствии Российская Федерация стала его правопреемником. Российская Федерация участвует в деятельности Интерполя в соответствии с Указом Президента РФ от 30 июля 1996 г. № 1113 «Об участии Российской Федерации в деятельности Международной организации уголовной полиции – Интерполя».

Для обеспечения сотрудничества каждая страна определяет орган, который будет выступать в качестве Национального центрального бюро (НЦБ). Национальное центральное бюро осуществляет взаимодействие с органами Интерполя и органами полиции других стран. Согласно приказу МВД России от 7 декабря 1999 г. № 998 днем создания НЦБ Интерполя в России считается 27 сентября 1990 г. Филиалы (группы) НЦБ Интерполя созданы в структуре МВД, ГУМВД, УМВД по субъектам Российской Федерации.

Указом Президента РФ от 30 июля 1996 г. № 1113 «Об участии Российской Федерации в деятельности Международной организации уголовной полиции – Интерпола» установлено, что Национальное центральное бюро Интерпола, структурное подразделение Министерства внутренних дел РФ (НЦБ Интерпола), является органом по сотрудничеству правоохранительных и иных государственных органов Российской Федерации с правоохранительными органами иностранных государств – членов Международной организации уголовной полиции – Интерпола и Генеральным секретариатом Интерпола.

Положение о Национальном центральном бюро Интерпола утверждено приказом МВД России 2012 г. № 305.

Главными задачами НЦБ Интерпола являются:

- обеспечение эффективного международного обмена информацией об уголовных преступлениях;
- оказание содействия в выполнении запросов международных правоохранительных организаций и правоохранительных органов иностранных государств в соответствии с международными договорами Российской Федерации;
- осуществление наблюдения за исполнением международных договоров по вопросам борьбы с преступностью, участником которых является Российская Федерация.

В последнее время особую актуальность приобрела деятельность Группы разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ) – межправительственной организации, которая занимается выработкой мировых стандартов в сфере противодействия отмыванию преступных доходов и финансированию терроризма, а также осуществляет оценку соответствия национальных систем этим стандартам. Основным инструментом ФАТФ являются 40 рекомендаций, которые подвергаются ревизии в среднем один раз в пять лет, и 9 специальных рекомендаций в сфере противодействия финансированию терроризма.

**Ключевые понятия:** международное преступление, экстрадиция, геноцид, Интерпол, ФАТФ.

### **Контрольные вопросы:**

1. Назовите основные формы конвенционного сотрудничества государств в борьбе с преступностью.
2. В чем заключаются отличия международных преступлений от преступлений международного характера?

3. Раскройте полномочия Комиссии по предупреждению преступности и уголовному правосудию.
4. При каких условиях экстрадиция преступника не осуществляется?
5. Назовите основные функции Интерпола.

#### **Рекомендуемая литература по теме:**

Арямов А. А. Преступления против мира и безопасности человечества: хрестоматийный курс лекций. М.: Юрлитинформ, 2012.

Международные договоры в деятельности полиции: учебное пособие / Р.С. Мулукбаев [и др.]. М.: Академия управления МВД России, 2014. 145 с.

Международное право: учебник / отв. ред. Игнатенко Г. В., Тиунов О. И. 6-е изд., перераб. и доп. М.: Юр. Норма, НИЦ ИНФРА-М, 2017. 752 с.

Овчинский В. С. Интерпол (в вопросах и ответах): учебное пособие: 2-е изд., перераб. и доп. М: Норма, Инфра-М, 2011.

Скуратова А. Ю. Международные преступления: современные проблемы квалификации: монография. Норма, Инфра-М, 2012.

## **Раздел 5. Государственное управление и права человека**

### **Глава 24. Права человека: история и современность**

#### **§ 1. Сущность прав и свобод человека**

Права и свободы человека, их обеспечение и защита, формирование реальных эффективных механизмов реализации являются ключевыми вопросами организации и осуществления государственного и муниципального управления. Одной из основополагающих целей социального управления является построение и поддержание упорядоченной системы общественных отношений, в которой все их субъекты обладают возможностью достижения нормальных адекватных обществу интересов, удовлетворения потребностей. При этом осуществляется взаимовыгодное взаимодействие государственных и общественных субъектов, что в свою очередь обеспечивает поступательное развитие общества и государства, формирование разумного баланса коллективных и индивидуальных интересов, взаимную ответственность государства и личности.

Как гласит Конституция Российской Федерации, человек, его права и свободы являются высшей ценностью. В данном случае мы видим, что базовый нормативный правовой акт российской правовой системы определяет основополагающее центральное место прав и свобод человека в построении государственности, формировании системы правоотношений в обществе. Именно этим во многом обусловлена необходимость осознания сущности правового и социального феномена прав и свобод человека, истории их формирования и развития, современного состояния и нормативного регулирования в том числе и на международном уровне. Формирование научно-обоснованного комплексного представления о правах человека является условием эффективности управленческой деятельности как на уровне правотворчества, так и на не менее значимом уровне применения правовых норм в текущей оперативной управленческой деятельности государственных и муниципальных органов и должностных лиц.

Права человека принято рассматривать как в объективном, так и субъективном смыслах. В объективном смысле права человека представляют собой систему юридически закрепленных в нормативных правовых актах государства и международно-правовых

документах правил, определяющих правовое положение человека, правила взаимоотношений между различными субъектами, основы взаимодействия государства и личности. С субъективной точки зрения права человека определяются как варианты возможного поведения человека в общественных отношениях, направленные на удовлетворение его адекватных личных потребностей, защиту человека, обеспечение его личной безопасности, которые не вступают в противоречие с общественными интересами и не причиняют вреда другим субъектам общественных отношений<sup>1</sup>.

Также при изучении структуры правоотношений принято выделять субъективное право, то есть меру возможного поведения субъекта в конкретном правоотношении, которая включает в себя три правомочия:

- возможность совершения определенных действий или отказа от их совершения;
- возможность требовать от обязанных участников правоотношения совершения ими предписанных нормами права должных действий или воздержания от запрещенных действий;
- возможность обращения в компетентные органы государства за защитой права в случае его нарушения.

Неотрывно от права человека употребляется правовая категория свободы человека. При этом зачастую смыслового разделения между правом и свободой человека не подразумевается, и данные термины используются как синонимы, однако при наличии общего содержания термины не являются идентичными по содержанию и имеют определенную специфику.

Из сохранившихся исторических правовых источников впервые употребление термина «свобода» можно усмотреть в XXIV в. до н. э., что связано с установлением монархом Шумеры «свободы» для своих подданных путем защиты вдов и сирот от несправедливых действий субъектов, наделенных властными полномочиями, применения наказаний к бессовестным сборщикам налогов и прекращения практики закабаления храмовых слуг первосвященниками.

Разница в смысловой нагрузке терминов «права» и «свободы» может быть выделена в рамках различных аспектов. С историко-правовой точки зрения термин «свобода» исторически связан с защитой самостоятельности личности, с ограждением от вмешательства государства в ее внутренний мир (свобода совести, свобода научного творчества), а «право» в первую очередь предполагает

<sup>1</sup> Матанцев Д. А. Проблемы возмещения вреда, возникшего вследствие злоупотребления правом // Юридический мир. 2012. № 9. С. 33–34.

формирования возможностей по участию гражданина в деятельности государства и развитии общества.

Исходя из методов и форм реализации свободы реализуются по личному усмотрению адресата в определенных случаях без необходимости наличия конкретного юридического факта и четко определенной нормами права формы поведения, а право определяет конкретную меру возможного поведения субъекта в правоотношении и требует четкой правовой регламентации поведения человека в рамках формы реализации. Свобода в большинстве случаев реализуется в сфере личных частных отношений субъекта, иногда в рамках мыслительных процессов, которые могут не иметь выражения в поступках субъектов. Только когда свобода реализуется в публично-правовой сфере, затрагивая права и свободы других лиц, интересы общества и государства, она подразумевает четко регламентированные формы реализации. В этой связи в качестве примера интересно право на жизнь, которое, несмотря на конституционную формулировку, представляет собой именно свободу, то есть сферу свободного поведения субъекта, не подразумевающую конкретных правовых рекомендаций к формам реализации, и которая может подвергаться ограничению со стороны государства и иных субъектов только при наличии предусмотренных законом оснований.

С категорией прав человека неразрывно связаны законные интересы личности, которые можно определить как правомерные притязания человека на социальные блага материального и нематериального характера, достижением которых обусловлена реализация юридически закрепленных прав и свобод человека. Содержание законных интересов непосредственно не фиксируется в правовых нормах, при этом государство осуществляет их защиту по аналогии права и закона, либо путем расширительного толкования правовых норм.

Институт прав и свобод неотделим от правового института обязанностей. Обязанность с объективной точки зрения представляет собой закрепленный правом вариант должно поведения субъекта правоотношения. Также обязанность может носить пассивный характер и заключаться в необходимости воздержания от действий, запрещенных правовыми нормами. Именно наличие в структуре правоотношений обязанности субъекта делает права и свободы человека реальными. Только при наличии обязанной стороны в правоотношении управомоченная сторона получает возможность реализовать свое право. Если реализация прав и свобод направлена в первую очередь на интересы самого субъекта, то исполнение обязанностей основной целью имеет обеспечение прав других людей, их

групп, общества и государства. Сущность обязанностей такова, что они призваны быть обратной стороной субъективного права. Закрепленные в Конституции, они определяют вид и меру общественно необходимого поведения граждан, предъявляют обязательные требования к поведению, действиям личности, сдерживают обязанное лицо от удовлетворения собственных интересов незаконными методами, формируют поведение субъекта в интересах упраивомоченного. Если субъективное право является сферой свободы личности, то юридическая обязанность – сферой необходимости. Правообязанный понимает (должен понимать), что связанность его свободы осуществляется во имя общего блага.

Совокупность принадлежащих человеку прав и свобод, его законных интересов и возложенных на него обязанностей формируют правовой статус человека. Каждый человек может обладать несколькими видами правового статуса. Основным, базовым в правовом смысле является конституционный правовой статус человека и гражданина, который является единым по содержанию для всех граждан государства, не зависящим от конкретных обстоятельств, правовых свойств личности, должностного положения и иных социально-правовых условий, т. е. базовым, исходным, делающим все иные статусы производными от него, дополняющими и конкретизирующими конституционный правовой статус. Содержание конституционного правового статуса включает в себя следующие элементы: основополагающие права, свободы, законные интересы и обязанности человека и гражданина; правосубъектность, включающую в себя правоспособность, дееспособность и деликтоспособность; гражданство (подданство) субъекта; гарантии правового статуса, в числе которых особое значение имеет юридическая ответственность.

Наряду с конституционным правовым статусом человеку может быть присущ и ряд других правовых статусов, наличие и содержание которых во многом определяется конкретными правовыми свойствами и состояниями человека на определенном этапе его жизни. Это и специальный или родовой статус определенной категории граждан; индивидуальный статус, характеризующий пол, возраст, семейное положение и другие социальные характеристики личности; статус иностранцев, апатридов и бипатридов; статус должностного лица; отраслевые правовые статусы (уголовно-процессуальный, административно-процессуальный и др.) и целый ряд других.

## § 2. Классификация прав и свобод человека

Рассматривая вопрос о классификации прав и свобод человека и гражданина следует учесть, что они имеют сложную структуру и в соответствии с этим принято осуществлять их классификацию по различным критериям. Например, «права человека» и «права гражданина»; «права» и «свободы» человека; «основные» и «иные права человека»; «права индивида» и «коллективные права»; личные, политические, экономические, социально-культурные права и свободы и др.

Как показывает практика, любая классификация носит в ряде случаев условный характер и существенным образом зависит от критериев, которые кладутся в основу классификации и целей ее осуществления. Права и свободы неотрывно взаимосвязаны друг с другом и представляют собой правовую и социальную ценность не как отдельные категории или виды, но в рамках единой системы, которая носит комплексный характер и охватывает все население государства, а возможно и мировое сообщество в целом.

Классификация прав и свобод – это фактически единственное средство познания содержания отдельных прав, входящих в них правомочий, способов и путей их совершенствования, построение эффективного механизма их реализации. Например, свобода слова – личное, индивидуальное право, человек сам решает, как его использовать, но оно имеет общественно-политический характер<sup>1</sup>: частные беседы не есть осуществление этого права в конституционно-правовом смысле. Право на забастовку – социально-экономическое право (забастовки с политическими требованиями законом запрещены), но оно может осуществляться только коллективно. Один человек, не явившийся на работу, – не забастовщик, а прогульщик.

Институт прав и свобод – один из основополагающих в конституционном праве. Не случайно вторая глава Конституции Российской Федерации, посвященная правам и свободам человека и гражданина, наряду с основами конституционного строя, закрепленными в первой главе, не может быть подвергнута изменениям, иначе как путем сложного многоступенчатого процесса принятия новой конституции.

При этом не все права и свободы человека и гражданина нашли отражение в тексте Конституции. К причинам закрепления прав

---

<sup>1</sup> Рыжов А. А. Влияние политического фактора на формирование и развитие права // Общество и право. 2011. № 2 (34). С. 40–46.

и свобод в Конституции относятся: значимость этих прав и свобод для человека и общества; неотчуждаемый характер принадлежащих человеку прав и свобод; верховенство конституционных (основных) прав и свобод, делающее все иные права и свободы в той или иной сфере жизни (трудовые, социальные и т. д.) производными; всеобщность основных прав, свобод и обязанностей, т. е. они равны и едины для всех без исключения, соответственно для каждого человека или для каждого гражданина; возможность реализации данных прав и свобод на всей территории государства. Таким образом, выделяют отдельный вид – конституционные (основные) права и свободы человека и гражданина.

При этом отсутствие закрепления отдельных прав и свобод в тексте Конституции не означает отказ государства от их обеспечения и защиты, что подтверждается положением ч. 1 ст. 55 Конституции РФ: «Перечисление в Конституции Российской Федерации основных прав и свобод не должно толковаться как отрицание или умаление других общепризнанных прав и свобод человека и гражданина». Данную формулировку можно толковать как признание неисчерпаемости категории права и свободы человека и гражданина. В Конституции закреплен перечень прав и свобод, известный международному и конституционному праву России на современном этапе развития общества, но этот перечень не является исчерпывающим, и, если в будущем у человека и гражданина появятся другие права и свободы, и они получат общее признание – Конституция Российской Федерации заранее признает и их. Поэтому в современных условиях под основными правами и свободами человека следует понимать исторически сложившиеся, общепризнанные, содержащиеся в Конституции Российской Федерации и международно-правовых актах по правам человека, наиболее значимые в жизни человека и функционировании общества и государства права и свободы человека и гражданина, раскрывающие естественное состояние свободы.

В неразрывной связи и взаимодействии с основными находятся отраслевые права и свободы человека и гражданина. Эта связь состоит прежде всего в том, что основные права и свободы составляют юридическую основу для всех отраслевых прав, являются для них определяющими, обладают по отношению к ним высшей юридической силой. В свою очередь права, закрепленные в отраслевом законодательстве, с одной стороны, конкретизируют конституционные права и свободы, а с другой – дополняют и развивают их.

С момента провозглашения прав и свобод французской Декларацией 1789 г. широкое распространение получило деление их на права

человека и права гражданина. Считается, что первые (право на жизнь, свободу и неприкосновенность личности, свободу передвижения и выбора места жительства, право собственности и др.) принадлежат человеку от рождения и не могут быть дарованы или отчуждены государственной властью. Вторые — это права человека как члена политического сообщества конкретного государства, и в этом качестве они зависят от наличия устойчивой правовой связи человека и государства, выраженной в наличии взаимных прав и обязанностей в первую очередь в сфере осуществления государственного и муниципального управления (гражданства или подданства).

В соответствии с концепцией приоритета прав и свобод человека и гражданина во всех сферах жизни выделяют их следующие виды:

- 1) в сфере личной безопасности и частной жизни (право на жизнь, право на защиту чести и доброго имени, свободу и личную неприкосновенность и др.);
- 2) в области государственной и общественно-политической жизни (избирательные права, свобода союзов и ассоциаций, свобода слова, мнения, печати и др.);
- 3) в области экономической и социально-культурной деятельности (право на труд, отдых, образование и др.).

В соответствии с субъектами реализации прав и свобод человека и гражданина различают индивидуальные (право на жизнь, личную неприкосновенность) права и свободы и коллективные (право на митинги, демонстрации), реализация которых отдельным индивидуумом по смыслу невозможна или принадлежащие определенной социальной общности на основе наличия объединяющих естественных или социальных признаков (право наций или народов на самоопределение и др.).

Также осуществляется классификация прав и свобод на основе различных сфер жизни общества, характере отношений — личные, политические и социально-экономические. Особо выделяют культурные (социокультурные) права, однако иногда их рассматривают как одну группу вместе с экономическими и социальными правами.

В области жизни и деятельности человека, в которых наиболее полно проявляются его социальные качества, выделяют права и свободы:

- 1) осуществляемые в сфере личной жизни и индивидуальной свободы человека;
- 2) осуществляемые в публично-правовой (или публично-политической) сфере;
- 3) осуществляемые в сфере социально-экономической жизни;
- 4) права, необходимые для защиты других прав и свобод личности.

### **§ 3. История развития системы прав и свобод человека и гражданина**

Анализ историко-правового развития общества позволяет определить понятие «поколения прав человека». Первым поколением прав человека признаются либеральные правовые ценности, сформировавшиеся в процессе буржуазных революций, оформленные в формулировках нормативных правовых актов, а затем получивших развитие и конкретизацию в практике и законодательстве демократических государств. Речь идет о личных (гражданских) и политических правах (право на свободу мысли, совести и религии; право на жизнь, свободу и безопасность личности; право на равенство перед законом и т. д.). Эти права выражали так называемую негативную свободу: они обязывали государство воздерживаться от вмешательства в сферу личной свободы и создавать условия участия граждан в политической жизни.

Второе поколение прав человека сформировалось в процессе борьбы народов за улучшение уровня жизни, формирование новых экономических возможностей, получение социальных гарантий, повышение культурного статуса (так называемые позитивные права), для реализации которых требуется организационная, планирующая и иные формы деятельности государства по обеспечению указанных прав (право на труд и свободный выбор работы; право на социальное обеспечение; право на защиту материнства и детства; право на образование и др.).

К третьему поколению относятся коллективные права, основанные на солидарности, так называемые права солидарности (право на развитие; на мир; на здоровую окружающую среду; на общее наследие человечества; право на коммуникацию, связанное с концепцией нового международного информационного порядка). Безусловно, каждый отдельный человек может принимать участие в реализации таких прав, но это участие связано не с его личным статусом, а с его положением как члена какой-либо постоянной или временной социальной общности.

В зависимости от роли государства в осуществлении прав человека различают негативные (государство должно воздерживаться от конкретных действий по отношению к индивиду) и позитивные (государство должно предоставить лицу определенные блага, содействовать в реализации им своих прав) права и свободы. Американские юристы приводят в качестве определенного эталона классификацию прав человека, данную в 1946 г. Комиссией по гражданским правам:

- 1) право безопасности и неприкосновенности личности;
- 2) право на гражданство и его привилегии;

- 3) право свободы совести и ее свободного выражения;
- 4) право равных возможностей.

В отечественной юридической литературе длительное время была широко распространена точка зрения о необходимости иерархического построения системы основных прав и свобод личности. Абсолютный приоритет отдавался социально-экономическим правам, так как считалось, что именно они составляют стержень правового статуса личности. Данный подход иногда приводил к ущемлению иных прав человека. В настоящее время вряд ли актуален вопрос о приоритете той или иной группы прав, поскольку для любого человека (гражданина Российской Федерации, иностранца или лица без гражданства) одинаково важны и необходимы все виды прав. К тому же не подлежит сомнению, что вся система основных прав и свобод тесно взаимосвязана и находится в органичном единстве.

Традиционно возникновение прав и свобод принято связывать с последствиями Великой французской революции и ряда буржуазных революций в Европе. Безусловно, что права и свободы существовали и до периода буржуазных революций, при этом наличие прав и свобод напрямую было связано с гражданской принадлежностью субъекта к определенному сословию, экономической состоятельностью и т. д. Процесс постепенного распространения основополагающих прав человека на всех субъектов без сословных ограничений, реализация принципа равноправия стали закономерными правовыми и социальными последствиями буржуазных революций.

Данная тенденция получила свое развитие и закрепление в формировавшейся системе международного права. Основополагающие права человека вышли за пределы отдельных государств, под воздействием глобальных мировых процессов приобрели универсальную значимость как правовые ориентиры для государств изначально незатронутых идеями равноправия. Неразрешимые вопросы в области прав и свобод человека и гражданина, ставшие главными демократическими требованиями XIX в., нашли свое законодательное закрепление в основополагающих международных актах XX в., во Всеобщей декларации прав человека, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г. В преамбуле этого документа отмечается, что создание мира, свободного от страха и нужды, требует законодательного закрепления и охраны прав и свобод, а первый пункт гласит: «Люди рождаются свободными и равными в достоинстве и правах. Все они наделены разумом и совестью...».

Вторая мировая война на примере Германии продемонстрировала, насколько правовая система отдельного государства может скажать, нивелировать права некоторых категорий людей, обозна-

чила необходимость формирования новой международной системы закрепления, гарантирования обеспечения и защиты прав и свобод человека, создания единых общемировых международно-правовых стандартов в данной сфере. Всеобщая декларация прав человека, международные пакты о правах человека, Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод и иные международно-правовые документы определили универсальный набор основных прав и свобод. Причем не только как стандарт, к достижению которого должны стремиться все государства, но и как юридические обязательства участников, подписавших эти и последующие соглашения. Сегодня, как никогда ранее, происходит интеграция международного и внутригосударственного права в области прав человека, их взаимопроникновение и усиление влияния друг на друга.

#### **§ 4. Современное состояние и тенденции развития прав и свобод человека и гражданина**

XX в. был отмечен масштабностью и интенсивностью интеграционных процессов во всем мире, углублением контактов и связей между различными цивилизациями, странами и народами. Он был и веком прозрения, осознания всем человечеством ценности единичного человека как важной составляющей общего, веком обращения к идеалам гуманизма. Именно во второй половине XX в. гуманизм перешагнул через сословные, национальные, религиозные, политические, географические барьеры и был признан универсальной, общечеловеческой философией. Идеалы гуманизма были воплощены в нормы международного права, и уважение прав и свобод человека стало принципом международных отношений.

Современная политико-правовая ситуация в мире демонстрирует неоднозначность тенденций развития национального законодательства различных государств в сфере регламентации прав и свобод человека. Признавая общую правовую ценность, заложенную в международно-правовые стандарты в сфере прав человека, каждое государство остается самостоятельным в регулировании конкретного содержания норм, касающихся прав человека. Большое количество национальных конституций, принятых после 1948 г., содержат перечень фундаментальных прав, которые или воспроизводят положения Всеобщей декларации, или включены в них под ее влиянием. При этом практика свидетельствует, что традиционное право зачастую является тяжело восприимчивым к новшествам современности, и что формальное закрепление положений о правах человека в силу специфики традиционных культур нередко носит фик-

тивный характер и не оказывает регулирующего влияния на существующие общественные отношения.

Необходимо взвешенно подходить к соотношению сформировавшихся в рамках западной цивилизации правовых стандартов и культуры, религии иных цивилизаций, поскольку метод прямого неадаптивного заимствования и включения в правовое регулирование европейских норм и принципов в различных культурах и цивилизациях зачастую бесперспективен. В правовой литературе находят отражения существенные аргументы против теории «универсализации» прав человека, якобы одинаково пригодных для населения государств с различным менталитетом, традициями, культурой и религией.

Продвигавшаяся в свое время в ООН Советским Союзом и поддержанная странами третьего мира идея о закреплении социально-экономических прав в международных документах была предметом острых дискуссий как при принятии Всеобщей декларации прав человека в 1948 г., так и при разработке и принятии Международных пактов по правам человека. США в силу разных причин не признают существования социально-экономических прав и не ратифицировали Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах. Американская традиция, идущая от Билля о правах — первых десяти поправок к Конституции 1787 г., — под правами человека имеет в виду понимаемые сообразно тому времени гражданские права и свободы. Их содержание отличается от современных формулировок. Кроме того, США принципиально не желают ратифицировать Статут Международного уголовного суда, Киотский протокол к Рамочной конвенции ООН об изменении климата 1997 г. и ряд других документов. На своеобразном видении прав человека настаивают мусульманские государства, страны Азии и Африки. Сама европейская идея мультикультурализма в последнее время в связи с наплывом иностранных мигрантов, несущих другую культуру поведения и отношения к правовым нормам, в том числе и в сфере прав человека, вызывает все большие сомнения в самой Европе.

Действительно, глобальная стандартизация прав человека в реальности практически невозможна, поскольку она не учитывает характера той цивилизации, в которой человек воспитан, те тысячи поколений, которые адаптировали свои правила жизни к тем условиям, которые определила окружающая их природа. Вместе с тем в последние годы сформировалось понимание того, что права и свободы человека представляют собой общий комплекс, систему прав. Так, Венская Декларация и Программа действий, принятая на Всемирной конференции по правам человека в 1993 г., однознач-

но определили: «Все права человека универсальны, неделимы, взаимозависимы и взаимосвязаны. Международное сообщество должно относиться к правам человека глобально, на справедливой и равной основе, с одинаковым подходом и вниманием».

Безусловно, перечень прав человека, содержащийся в международно-правовых документах, носит общечеловеческий смысл, но не учитывать различие истории, культуры, традиций народов мира, стремящихся сохранить свою самобытность, нельзя. Поэтому оценивая динамизм прав человека в современном мире, следует принимать во внимание две противоречивые тенденции: глобализацию общественных отношений, с одной стороны, и стремление к национальному и культурному самоутверждению, связанному с некоторым отторжением европейских стандартов, — с другой.

В современном мире особенности закрепления и реализации прав и свобод человека состоят в том, что они развиваются в условиях различных проблем и противоречий как сохранившихся от предшествующих этапов развития, так и вновь возникающих. Это создает значительные преграды на пути утверждения прав человека, затрудняет их реализацию в различных регионах мира. Речь в первую очередь идет о международном терроризме, глобализации, бедности, экологическом неблагополучии. Глобализация связана с формированием единого политического пространства, в результате чего происходит добровольное или вынужденное сокращение государственного суверенитета, нарастает осознание мира как единого пространства, а также ряд других процессов. В этой связи важно, чтобы права и свободы человека оставались исключительно правовой категорией. Политизированное использование идеи прав и свобод человека искажает саму идею, заложенную в основу современной системы международной защиты прав человека. Государства, их коалиции, международные организации не должны использовать защиту прав и свобод человека как предлог для вмешательства в дела других государств, умаление их суверенитета, а тем более вооруженной вторжение с целью изменения власти в государстве, его политического устройства. Примеры данных действий, которые мы можем наблюдать в первой половине XXI в., подрывают доверие к правовым нормам и институтам, обеспечивающим международную защиту прав человека, лишают ее объективного смысла, тем самым дискредитируя основополагающие достижения правового развития мирового сообщества.

**Ключевые понятия:** права человека, свободы человека, субъективные права и юридические обязанности, законные интересы личности, поколения прав человека, классификация прав человека.

## **Контрольные вопросы:**

1. В чем отличия смысловой нагрузки понятий право человека и свободы человека?
2. Каково соотношения прав и обязанностей личности в структуре правоотношения?
3. Поколения прав человека: причины появления, содержание, правовое регулирование?
4. Какие международно-правовые акты, регулирующие сферу прав и свобод человека имеют существенное значение для правовой системы Российской Федерации?
5. Охарактеризуйте тенденции развития прав человека в современном обществе?

## **Рекомендуемая литература по теме:**

Абашидзе А. Х., Алисиевич Е. С., Солнцев А. М., Конева А. Е., Киселева Е. В., Аду Я. Н. Н., Воробьев Д. В., Голованов А. С., Завгородний В. С., Кебурдя К. О. Региональные системы защиты прав человека: учебник. М.: Юрайт, 2018. 377 с.

Гончаров И. В., Карпов Н. Н., Колыхалов Д. В., Мелехин А. В., Нечипас Ю. В., Опалева А. А., Побережная И. А., Яковлев К. Л. Права человека: учебное пособие / под редакцией И. В. Гончарова. М., 2020.

Костенко М. А., Лупандина О. А. Права человека и национальная безопасность. Таганрог: Южный федеральный университет, 2019. 107 с.

Лебедев В. А. Конституционные права и свободы человека и гражданина в современной России: концепция, ограничения, механизм охраны и защиты. М.: Проспект, 2016. 208 с.

Мутагиров Д. З. Права и свободы человека: учебник. М.: Юрайт, 2019. 516 с.

## **Глава 25. Механизм обеспечения прав и свобод человека и гражданина**

### **§ 1. Структура механизма обеспечения прав и свобод человека**

О осуществление государственного и муниципального управления в современном государстве невозможно без правового регулирования общественных отношений, обеспечения эффективных форм реализации различными субъектами закрепленных правом возможностей для достижений законных интересов и удовлетворения потребностей, имеющих как личный, так и общественный характер, а также организации системы защиты и восстановления нарушенного права.

Государство и органы местного самоуправления могут сформировать стройную непротиворечивую юридически грамотную систему правовых норм, закрепляющих права и свободы человека и гражданина, однако именно степень эффективности механизма обеспечения и защиты прав и свобод определяет реальность действующего законодательства, степень влияния правового регулирования на общественные отношения, и как следствие доверие населения к системе государственного и муниципального управления<sup>1</sup>.

В этой связи механизм обеспечения прав и свобод человека в рамках правового регулирования государственного и муниципального управления подразумевает собой не только статические элементы данного механизма, но их правовые, организационные и управленческие взаимосвязи, процедуры и процессы реализации властных полномочий по обеспечению прав и свобод человека и гражданина.

В качестве структурных элементов механизма обеспечения прав и свобод человека можно выделить следующие:

– правовые нормы различного уровня, регулирующие общественные отношения в сфере прав и свобод человека, определяющие компетенцию государственных и муниципальных органов в данной сфере, механизмы реализации прав и свобод, основания и пределы их ограничений, меры ответственности за нарушения прав и свобод и иные необходимые вопросы функционирования механизма обеспечения прав и свобод;

---

<sup>1</sup> Клименко А. И. Легитимация государственной политики // Закон и право. 2005. № 4. С. 5–8.

- федеральные органы государственной власти и должностные лица;
- органы государственной власти и должностные лица субъектов Российской Федерации;
- органы местного самоуправления;
- общественные организации, задействованные в правоохранительной и правозащитной деятельности;
- материальные, кадровые, информационные и иные ресурсы, используемые или подготовленные к использованию для обеспечения прав и свобод человека и гражданина.

Безусловно, механизм обеспечения прав и свобод не может рассматриваться исключительно в качестве статической системы определенных элементов. Само понятие механизм подразумевает осуществление целенаправленных комплексных действий по выполнению задач. В соответствии с этим значимым составляющим механизма является процесс реализации государственными органами властных полномочий, направленных на обеспечение прав и свобод, планирование данной деятельности, распределение и использование предусмотренных ресурсов, осуществление контроля и надзора, формирование системы обратной связи, выявление и пресечение правонарушений, организация и применение мер ответственности, устранение причин и условий совершения правонарушений и иные необходимые действия.

Можно сделать вывод, что элементы механизма как статического, так и динамического характера образуют целостную систему и в своей целостной совокупности обеспечивают эффективность ее функционирования. При этом значимым представляется то, что несмотря на конституционное закрепление принципа отделения муниципальной власти от государственной, в рамках механизма обеспечения прав и свобод они представляют собой элементы целостной системы, обладающие самостоятельностью, но осуществляющие целенаправленное комплексное воздействие на общественные отношения для обеспечения прав человека.

## **§ 2. Обеспечение прав и свобод человека как комплексная деятельность в рамках государственного и муниципального управления**

Для понимания сущности и назначения механизма обеспечения прав и свобод в системе государственного и муниципального управления следует определить понятие «обеспечение прав и человека».

В данном случае представляется, что в рамках обеспечения прав человека государством выполняются два основных комплекса действий.

Во-первых, правовая регламентация, организационное обеспечение, поддержание в работоспособном состоянии механизма реализации прав и свобод человека. То есть фактически создание реальных правовых, социальных и инфраструктурных условий, которые позволяют населению реализовать свои права непосредственно, либо при необходимости обратиться за помощью в реализации и документальном оформлении права в государственные и муниципальные органы и организации.

Во-вторых, правовое регулирование механизмов защиты прав и свобод человека и гражданина от нарушения путем формирования правовых условий деятельности правоохранительных органов, их полномочий в сфере защиты прав человека, интересов общества в целом, средств и способов восстановления нарушенного права. В данное направление функционирования механизма обеспечения прав и свобод человека также входит повседневная деятельность правоохранительных органов по выявлению, предупреждению, пресечению правонарушений, раскрытию и расследованию преступлений, применению мер юридической ответственности, исполнению принятых решений.

При этом невозможно выделить в рамках этой двуединой направленности обеспечения прав и свобод человека более важный элемент, так как только в рамках гармоничного сбалансированного сочетания условий и гарантий реализации права, а также непосредственной защиты и охраны прав и свобод человека и формируется эффективность указанного механизма. Благодаря этому обеспечивается значимый социальный результат, реальное воплощение в жизнь гарантированных конституцией и иными нормативными правовыми актами прав, свобод и законных интересов личности, формируется не только легальный, но и легитимный характер государственной власти, определяются критерии эффективности государства как социально-политической правовой организации государства.

### **§ 3. Механизм обеспечения прав и свобод человека в Российской Федерации**

Рассматривая отдельные элементы механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации целесообразно учесть особенности социальной структуры населения

ния и формы государственно-территориального устройства нашего государства.

Россия на данный момент представляет собой централизованную национально-территориальную федерацию, территория которой охватывает места проживания большого количества различных социумов, обладающих специфической самобытной культурой, менталитетом, особенностями исторического развития, социальной структуры и религии. Все вышеуказанные особенности предъявляют к организации и функционированию механизма обеспечения прав и свобод человека дополнительные требования. Специфика российской действительности обуславливает необходимость функционирования именно многоуровневого организационно-правового механизма обеспечения конституционных прав и свобод человека и гражданина, позволяющего им иметь выбор способов и средств защиты нарушенных прав и свобод.

С правовой и управленческой точки зрения целесообразным представляется выделение в механизме обеспечения прав и свобод человека федерального уровня, уровня субъектов Федерации, а также местного уровня, в который входит организация и деятельность органов местного самоуправления, территориальных органов государственной власти, о также общественных организаций, участвующих в процессе обеспечения прав и свобод человека.

На федеральном уровне в рамках правового регулирования ключевое значение в системе нормативно-правовых актов, регламентирующих деятельность по обеспечению прав и свобод человека, имеет Конституция Российской Федерации. Конституционное закрепление основополагающих прав и свобод человека и гражданина, основных начал структуры и содержания механизма их обеспечения определяет направленность общегосударственного правового регулирования, формирует систему гарантий прав и свобод человека, определяет правовые начала формирования системы органов государственной власти, организующих и контролирующих организацию реализации и защиту прав и свобод человека и гражданина. Принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина, закрепленный в Конституции РФ, адресован всем ветвям государственной власти, связывает и обязывает их. «Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства» (ст. 2 Конституции РФ). Чрезвычайно важным представляется и введение прямого запрета антиправового закона: «В Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или ущемляющие права и свободы человека и гражданина» (ч. 2 ст. 55). Очень важно, чтобы права и свободы не просто провозглашались и воплощались

в жизнь, но и обеспечивалось их полное и гарантированное соблюдение. Конституционные нормы получают развитие и конкретизацию в федеральном законодательстве на уровне федеральных конституционных законов, федеральных законов, нормативных правовых актов Президента и Правительства Российской Федерации, в рамках ведомственного федерального нормотворчества.

Непосредственное действие Конституции РФ, регулирование прав и свобод человека и гражданина федеральными законами зачастую не снимают необходимость детализации и конкретизации конституционных норм в нормативных актах органов исполнительной власти, поскольку именно в них определяется компетенция тех или иных органов, их взаимоотношения с гражданами. Зачастую применение нормы, принятой парламентом на уровне закона, становится возможным только после принятия конкретизирующего нормативного акта исполнительной власти, а также требует дальнейшей интерпретации вплоть до индивидуальных административных или судебных процедур, таким образом необходимо включение других ветвей власти в процесс формирования правового поля в данной области.

Конституцией РФ определено, что защита прав и свобод человека и гражданина является обязанностью государства в целом, а также федеральных органов государственной власти – Президента Российской Федерации (ч. 2 ст. 80, ч. 1 ст. 82, ч. 2 ст. 85), палат Федерального Собрания (ст. 102, 103, 106), Правительства Российской Федерации (ст. 114), органов государственной власти субъектов Федерации (п. «б» ч. 1 ст. 72, ст. 73, ч. 2 ст. 85), органов местного самоуправления (ч. 2 ст. 15, ч. 1 ст. 132).

Со структурно-функциональной точки зрения в рамках процесса федеральный уровень механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина включает в себя:

– Президента Российской Федерации, который в соответствии с Конституцией Российской Федерации (ч. 2 ст. 80) является гарантом прав и свобод человека и гражданина, а также Администрацию Президента Российской Федерации, Совет при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека, Комиссию по вопросам гражданства, Комиссию по реабилитации жертв политических репрессий, и иные комиссии при Президенте Российской Федерации;

– Федеральное Собрание Российской Федерации, состоящее из Совета Федерации и Государственной Думы, которые регламентируют основные начала организации и функционирования механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина в рамках законотворческой деятельности. Федеральное Собрание РФ при-

звано выражать интересы и волю народа Российской Федерации. Народное представительство реализуется путем проведения периодических и свободных выборов. Последние направлены на выявление интересов различных социальных групп, учет федеративных отношений, обеспечение мирного, ненасильственного перехода государственной власти от одних выборных представителей общества к другим на основе свободного волеизъявления избирателей. Федеральное Собрание РФ дополняет и конкретизирует права и свободы, провозглашенные Конституцией РФ, посредством принятия законов, то есть нормативных правовых актов высшей юридической силы. Кроме того, одной из основных форм работы депутатов и сенаторов является работа с гражданами как в рамках личных встреч, так и при рассмотрении поступивших предложений, заявлений и жалоб избирателей, по которым депутаты обязаны принимать меры, предусмотренные Федеральным законом от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ»;

– Правительство Российской Федерации и иные федеральные органы исполнительной власти. Правительство РФ обеспечивает реализацию конституционных прав граждан в области социального обеспечения, принимает меры по реализации трудовых прав граждан, прав граждан на охрану здоровья, на благоприятную окружающую среду, осуществляет меры по обеспечению безопасности личности, законности, прав и свобод граждан, по охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью. Значительное влияние Правительство РФ уделяет формированию федеральных целевых программ и обеспечению их реализации. Население России весьма активно взаимодействует с федеральными органами исполнительной власти, направляет свои обращения в отдел по работе с обращениями граждан Аппарата Правительства Российской Федерации, федеральные министерства, агентства и службы;

– Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка; Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей;

– избирательные комиссии, обеспечивающие реализацию и защиту избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации и иные государственные органы.

С точки зрения охраны и защиты права, контроля за исполнением законодательства в сфере прав и свобод человека необходимо выделить:

– федеральные суды, которые при осуществлении правосудия разрешают правовые споры, восстанавливают нарушенные права,

применяют к правонарушителям меры юридической ответственности. Согласно Конституции РФ, решения и действия (или бездействия) любых государственных органов, общественных объединений и должностных лиц, ущемляющие права и свободы человека и гражданина, могут быть обжалованы в судебном порядке (ч. 2 ст. 46). Право беспрепятственно обращаться в суд за защитой от любых действий и решений исполнительной власти – важнейшее условие обеспечения прав и свобод человека. Это право не только формально провозглашено в Конституции РФ, но и нашло развернутую регламентацию в федеральном законодательстве. Каждый российский гражданин может обратиться в суд либо в вышестоящий в порядке подчиненности государственный орган, в орган местного самоуправления, в иные предусмотренные законом инстанции;

– систему органов прокуратуры Российской Федерации, осуществляющую надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными министерствами, службами и агентствами, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций;

– Счетную палату Российской Федерации, призванную обеспечивать конституционное право граждан Российской Федерации на участие в управлении делами государства путем осуществления внешнего государственного аудита (контроля) и иных государственных субъектов правоохранительной контрольной и надзорной деятельности.

Несмотря на то, что для большинства федеральных органов исполнительной и законодательной ветвей власти непосредственное осуществление охраны и защиты прав и свобод граждан не является основной функцией, они, тем не менее, не исключены полностью из правоохранительного и правозащитного процесса, а их деятельность в сфере прав и свобод человека и гражданина можно определить как «правоохрана», т. е. создание условий, направленных на обеспечение реализации прав и свобод человеком и гражданином, соответственно путем принятия законов и организации их исполнения.

В субъектах Российской Федерации, аналогично федеральному уровню, действие организационно-правового механизма обеспечивается

посредством двуединой структуры, включающей, во-первых, нормативное регулирование данной сферы, организацию и обеспечение механизма реализации прав и свобод человека и гражданина и, во-вторых, организацию и осуществления охраны и защиты прав и свобод, ликвидацию социальных и правовых последствий их нарушения.

С точки зрения нормативного регулирования следует отметить, что правовые нормы субъектов РФ являются неотъемлемой частью российской правовой системы, в том числе в вопросах регулирования прав и свобод человека и гражданина. При этом опыт государственно-правового строительства российского государства наглядно демонстрирует, что система законодательства субъектов РФ должна строиться на основе приоритетов Конституции РФ и других законодательных актов Российской Федерации<sup>1</sup>.

Согласно Конституции РФ (п. «в» ч. 1 ст. 71), регулирование прав и свобод человека и гражданина относится к исключительно му ведению Российской Федерации. При осуществлении правового регулирования на уровне субъекта Федерации недопустимо ограничение перечня и объема прав и свобод, а также снижение их гарантированной охраны и защиты по сравнению с федеральным уровнем. Это позволяет сохранить единый стандарт перечня и системы охраны и защиты прав и свобод граждан на всей территории России. Правовое регулирование субъектами федерации осуществляется по предметам совместного ведения в соответствии с федеральными правовыми актами: субъект Федерации может принять опережающее правовое регулирование, но после принятия федерального законодательства по данному вопросу должен привести свое законодательство в соответствие с ним. В Постановлении Конституционного Суда РФ от 3 ноября 1997 г. № 15-П зафиксировано, что если субъект Российской Федерации не принял закона по вопросу, отнесенному к его компетенции федеральным законодателем в порядке осуществления полномочий по предметам совместного ведения, то федеральный законодатель в случае необходимости сам может осуществить правовое регулирование в этой сфере.

Федерация должна обеспечить соблюдение региональным законодателем при правовой регламентации сфер, непосредственно затрагивающих права и свободы человека и гражданина, следующего конституционного положения: на уровне субъекта Федерации никоим образом не может быть ограничен объем предоставленных

---

<sup>1</sup> Пожарский Д. В. Охранительная функция государства: вопросы системности // Государство и право. 2012. № 2. С. 110–114.

гражданину прав и свобод по сравнению с федеральным законодательством и международными договорами, поскольку в соответствии с ч. 3 ст. 55 Конституции РФ ограничение прав и свобод человека и гражданина может вводиться только федеральным законом. Субъект федерации может расширить и дополнить, по сравнению с федеральным уровнем, объем гарантированных государством прав и свобод, например, установить дополнительные социальные льготы пенсионерам, инвалидам, предусмотреть более высокий стандарт бесплатного образования, предоставляемого гражданину, дополнить механизмы, призванные охранять и защищать права и свободы человека и гражданина. Субъекты Федерации несут конституционную обязанность защищать права и свободы любого человека и гражданина на своей территории, вправе расширять федеральные гарантии их защиты. Последнее может проиллюстрировать формирование и активную деятельность во многих субъектах Российской Федерации специального должностного лица – Уполномоченного по правам человека.

Судебная форма охраны и защиты прав и свобод человека и гражданина представляет собой гарантированный каждому индивиду механизму охраны и защиты его прав и свобод, который выражается в деятельности органов судебной власти по предотвращению нарушений прав и свобод, устраниению препятствий их реализации (охрана) либо восстановлению нарушенного права посредством установленных законом форм судопроизводства (защита).

Судебная охрана и защита прав и свобод человека и гражданина обеспечивается деятельностью судов субъектов Российской Федерации, к которым в соответствии с ч. 4 ст. 4 Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» относятся:

– конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации;

– мировые судьи, являющиеся судами общей юрисдикции субъектов Российской Федерации. Их компетенция определена Федеральным законом от 17 декабря 1998 г. № 188-ФЗ «О мировых судьях в Российской Федерации». Они рассматривают малозначительные уголовные дела, имущественные споры при небольшой цене иска, дела об административных правонарушениях, защищая, таким образом, права граждан от их нарушений со стороны других граждан. К ведению мировых судей не относится рассмотрение жалоб на решения и действия органов и должностных лиц публичной власти, нарушающие права и свободы граждан.

Внесудебная форма охраны и защиты прав и свобод человека и гражданина включает в себя:

– органы исполнительной и законодательной (представительной) ветвей власти субъектов Российской Федерации в сфере их функций по организации рассмотрения обращений граждан, охраны и защиты их конституционных прав, свобод и законных интересов.

Для законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации осуществление охраны и защиты прав и свобод человека и гражданина не является основной функцией. Их деятельность в указанной сфере имеет потенциал правоохраны, т. е. направлена она на создание условий, обеспечивающих наиболее полную реализацию прав и свобод человека и гражданина, соответственно путем принятия законов и организации их исполнения.

Если определение системы государственных органов, охраняющих права и свободы человека и гражданина, их компетенции, порядка деятельности, содержания принимаемых ими решений и ответственности за исполнение своих обязанностей одно из важнейших направлений законодательного регулирования, то основная функция исполнительной власти состоит в осуществлении управленческой, организующей деятельности, направленной на исполнение правовых актов, принятых непосредственно народом или его представительным органом. Эта функция определяет содержание и характер полномочий органов исполнительной власти по принятию нормативных актов. Модель действия на основе и во исполнение закона должна стать доминирующей на любом уровне исполнительной власти;

– институты уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации; уполномоченных по правам ребенка в субъектах Российской Федерации; уполномоченных по защите прав предпринимателей в субъектах Российской Федерации;

– комиссии по правам человека в субъектах Российской Федерации, действующие в целях оказания помощи гражданам в реализации их прав и основных свобод;

– правозащитные организации и иные общественные организации, участвующие в правоохранительной деятельности и т. д.

Если рассматривать местный уровень механизма обеспечения прав и свобод человека, то в данном случае правотворчество в сфере прав и свобод человека на уровне органов местного самоуправления и территориальных органов государственной власти носит характер установления эффективных механизмов реализации социально-экономических прав индивидов и социальных групп на конкрет-

ной территории. Данный уровень не позволяет внести корректизы в содержание прав и свобод человека и гражданина, однако именно от реальности возможности удовлетворить свои законные интересы на местном уровне, от осуществления охраны прав и свобод человека формируется доверие населения ко всей системе правового регулирования, позитивная оценка деятельности государственного аппарата, и как следствие, построение осознанного правомерного поведения членов общества, что и является итоговой целью правового регулирования и обеспечивает нормальное функционирование государственной организации общества, его поступательное правовое и социальное развитие.

Можно сделать вывод, что механизм обеспечения прав и свобод человека и гражданина представляет собой многоуровневую систему, включающую в себе органы государственной власти, органы местного самоуправления, общественные организации и отдельные лица, которые задействованы в едином целенаправленном комплексном процессе деятельности по правовому регулированию сферы прав и свобод человека и гражданина, реализации прав в различных формах правоохранительной и правозащитной деятельности. Указанный механизм является основополагающей неотъемлемой составной частью системы государственного и муниципального управления, особое место в которой занимают органы внутренних дел, о чем пойдет речь в следующем параграфе.

**Ключевые понятия:** механизм государства, обеспечение прав и свобод человека, структура механизма обеспечения прав и свобод человека, федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов федерации, органы местного самоуправления.

### **Контрольные вопросы:**

1. Какие формы деятельности органов государственной власти включает в себя процесс обеспечения прав и свобод человека?
2. Каково значение правового регулирования в механизме обеспечения прав и свобод человека?
3. Каково значение разграничения государственно-властных полномочий между федерацией и субъектами для функционирования механизма прав и свобод человека?
4. Охарактеризуйте роль органов местного самоуправления в механизме обеспечения прав и свобод человека?

### **Рекомендуемая литература по теме:**

Бялт В. С. Обеспечение прав человека в деятельности правоохранительных органов: учебное пособие. М.: Юрайт, 2019. 238 с.

Диноршоев А. М., Азиззода У. А., Павленко Е. М., Искандаров Ш. Ф. Механизмы защиты прав человека: учебное пособие. Душанбе, 2018.

Капицын В. М. Защита прав человека в политике государства: сравнительный анализ: учебное пособие. М.: Инфра М., 2018. 398 с.

Мутагиров Д. З. Права и свободы человека: учебник. М.: Юрайт, 2019. 516 с.

Чуксина В. В. Государственный механизм защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации. Иркутск: Байкальский государственный университет, 2018. 106 с.

## **Глава 26. Органы внутренних дел в механизме обеспечения прав и свобод человека и гражданина**

### **§ 1. Сфера общественных отношений, входящих в компетенцию органов внутренних дел**

При изучении вопроса обеспечения прав и свобод человека и гражданина в рамках процессов осуществления государственного и муниципального управления, безусловно, невозможно обойти стороной роль системы органов внутренних дел.

Примечательно, что в российском законодательстве категория «внутренние дела» не получила правового закрепления, содержание данной категории является предметом изучения как правовой, так и управленческой науки. Сформировалось обоснованное практикой представление, что в данную категорию входят все вопросы обеспечения безопасности населения государства, организация эффективной защиты прав и свобод человека в различных сферах общественной жизни, обеспечение каждому находящемуся на территории государства безопасных условий существования, возможности реализации его прав и свобод с целью достижения законных интересов, удовлетворения его потребностей.

Сосредоточить решение всех вопросов в сфере внутренних дел в рамках одного ведомства представляется бесперспективным в силу разнообразия и объема общественных отношений, которые одновременно осуществляются в государстве. Концентрация управленческих полномочий в сфере внутренних дел привела бы к чрезмерной централизации, лишив данную управленческую структуру эффективности как управляющего субъекта.

Объем и динамика общественных отношений, огромное количество реализуемых в сфере внутренних дел в государстве прав, свобод и обязанностей, необходимость эффективного управления и контроля на всех уровнях государственной и муниципальной власти потребовали формирования отдельных управленческих подсистем, которые имеют свой предмет управления, специфические цели и задачи, методы и средства осуществления управленческого воздействия на общественные отношения. При этом данные управленческие подсистемы, обладая определенной степенью самостоятельности, являются структурной частью системы государственного и муниципального управления, осуществляют выполнение функций государства, организуют взаимовыгодное взаимодействие государства и общества, обеспечивают реализацию социального назначения государства, режим безопасности для населения.

Управление различными сферами общественной жизни осуществляют государственные министерства, агентства и службы, их структурные подразделения, органы государственной власти субъектов федерации, органы местного самоуправления. Такое вертикальное и горизонтальное структурирование управленческих задач и полномочий позволяет с одной стороны охватить управленческим воздействием весь комплекс существующих общественных отношений, прогнозировать его развитие и изменение, а с другой – не допустить чрезмерной перегрузки задачами определенной структуры, а также избыточной концентрации государственных властных полномочий в одних руках.

Безусловно, для обеспечения прав и свобод человека и гражданина существенное значение имеют многие управленческие подсистемы, возглавляемые различными министерствами – это и система здравоохранения, система образования, транспорт, жилищно-коммунальное хозяйство, судебная система и многие другие. Особое место в механизме обеспечения прав и свобод человека занимают органы внутренних дел.

Традиционно сформировалось устойчивое убеждение, что органы внутренних дел выполняют исключительно функции, связанные с непосредственным противодействием противоправным посягательствам субъектов и обеспечением юридических последствий данных действий: пресечение правонарушений, деятельность по раскрытию и расследованию преступлений, применение мер юридической ответственности в рамках имеющихся полномочий и т. д. Данный аспект деятельности системы органов внутренних дел, несомненно, является наиболее значимым. Однако не стоит забывать, что в качестве субъекта обеспечения прав и свобод человека и гражданина органы внутренних дел выступают и как средство организации возможности реализации многих прав, особенно в сфере общественных отношений, связанных с возможностью возникновения потенциальной общественной опасности. Проведение проверки знания правил дорожного движения и навыков вождения, выдача водительского удостоверения не только предоставляет человеку возможность реализовать право на управление автотранспортным средством, способствует более полной реализации свободы передвижения, но и защищает права и законные интересы других субъектов, обеспечивая допуск к управлению потенциально опасным средством только лиц, которые прошли соответствующую подготовку. Аналогичная ситуация складывается в деятельности органов внутренних дел при выдаче различных лицензий и разрешений на занятие определенной деятельностью и т. д.

Важно отметить, что в законодательстве существенное значение придается социальной миссии в деятельности полиции. Закон закрепляет партнерскую модель взаимоотношений полиции и населения, то есть функции общественной безопасности и защиты возлагаются на органы правопорядка, а сотрудники полиции в своей работе руководствуются общественными интересами. Одним из главных критериев оценки работы подразделения полиции и его руководителя называется общественное мнение граждан, проживающих на территории обслуживания.

## **§ 2. Задачи органов внутренних дел по обеспечению прав и свобод человека**

Основными задачами органов внутренних дел являются:

- защита жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, противодействие преступности, охрана общественного порядка, собственности и обеспечение общественной безопасности;
- оказание помощи каждому, кто нуждается в защите от преступных и иных противоправных посягательств;
- оказание содействия федеральным органам государственной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, иным государственным органам, органам местного самоуправления, иным муниципальным органам, общественным объединениям, а также организациям независимо от форм собственности, должностным лицам этих органов и организаций в защите их прав и законных интересов.

Управление системой органов внутренних дел осуществляется Министерство внутренних дел Российской Федерации. В соответствии с Положением о Министерстве внутренних дел Российской Федерации, утвержденным указом Президента РФ, МВД России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел, в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, в сфере миграции (далее – сфера внутренних дел), а также правоприменительные функции по федеральному государственному контролю (надзору) в сфере внутренних дел.

Основными задачами, стоящими перед МВД России, являются:

- разработка и реализация государственной политики в сфере внутренних дел;

- нормативно-правовое регулирование в сфере внутренних дел;
- обеспечение защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства;
- противодействие преступности, охрана общественного порядка и собственности, обеспечение общественной безопасности;
- управление органами внутренних дел Российской Федерации;
- обеспечение социальной и правовой защиты сотрудников органов внутренних дел, федеральных государственных гражданских служащих системы МВД России, а также социально-правовое обеспечение сотрудников системы МВД России, граждан, уволенных со службы в органах внутренних дел, членов их семей, иных лиц, соответствующее обеспечение которых на основании законодательства Российской Федерации возложено на МВД России.

Система органов внутренних дел России в своей деятельности руководствуется Конституцией Российской Федерации, общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации и Положением о Министерстве внутренних дел Российской Федерации, осуществляет свою деятельность непосредственно и (или) через органы внутренних дел. Руководство деятельностью МВД России осуществляет Президент Российской Федерации.

Следует отметить, что как полноправный субъект, осуществляющий государственное управление, Министерство внутренних дел наделено правотворческими полномочиями издавать на основании и во исполнение законодательства Российской Федерации обязательные для исполнения в системе Министерства приказы, положения, наставления, инструкции, правила, уставы и иные нормативные акты, контролировать их исполнение.

### **§ 3. Полномочия и формы деятельности органов внутренних дел по обеспечению прав и свобод человека**

Органы внутренних дел в наибольшей степени среди правоохранительных органов задействованы в процессе обеспечения, охраны и защиты прав человека и гражданина, что связано с выполняемыми ими функциями и соответствующими полномочиями. Человек в большинстве случаев ассоциирует государственную защиту от преступно-

го посягательства именно с органами внутренних дел. Они наиболее приближены к населению и, реализуя свои многочисленные функции, имеют достаточно возможностей для своевременного выявления и оперативного устранения негативных моментов, ограничивающих права и свободы граждан и препятствующих их осуществлению. Органы внутренних дел обладают также значительными полномочиями и ресурсами, позволяющими им эффективно проводить комплекс правовых, социальных, организационных мероприятий, направленных на обеспечение прав и свобод человека и гражданина.

Полномочия органов внутренних дел проявляются как допустимые пределы воздействия на предмет ведения. Возможности, предоставленные законом сотрудникам ОВД, носят одновременно характер обязанностей в отличие от прав и обязанностей граждан, поскольку не составляют каких-то их привилегий, а возникают в связи с необходимостью выполнять обязанности, возложенные на эти органы государством. Сотрудник органов внутренних дел не может отказаться от реализации своего права по пресечению преступного поведения и задержанию правонарушителя. Такой отказ явился бы одновременно и невыполнением обязанностей перед государством, и в конечном счете, перед обществом, возложившим на государство задачу по обеспечению законности и правопорядка. При этом органы внутренних дел наделены и правами, позволяющими им в строго определенных законом случаях и порядке ограничивать права и свободы человека и гражданина, что налагает на них особую ответственность за четкое и неукоснительное соблюдение требований режима законности.

Непосредственная роль органов внутренних дел в системе государственного управления в целом и в механизме обеспечения прав и свобод человека и гражданина раскрывается в различных формах их деятельности, которые должны использоваться не произвольно, а быть обусловленными содержанием и целями конкретной деятельности. Необходимым условием правильного определения формы деятельности органов внутренних дел в рассматриваемой сфере является их соответствие содержанию этой деятельности. Такими формами становятся нормотворческая, правоохранительная, правоприменительная, организационная, воспитательная<sup>1</sup>.

Нормотворческая деятельность представляет собой целенаправленную комплексную многоэтапную деятельность по созданию, изменению и/или отмене правовых норм путем принятия ведом-

<sup>1</sup> Косых А. А. Убеждение в механизме правоприменительной практики // Вестник Воронежского института ФСИН России. 2015. № 2. С. 65–67.

ственных нормативных правовых актов, направленных на регулирование деятельности органов внутренних дел.

Существенное значение правоохранительной формы деятельности обусловлено тем, что органы внутренних дел по характеру своей работы принадлежат к числу специализированных правоохранительных органов, вследствие чего их деятельность с позиций функционирования всего государственного механизма может быть представлена как целиком правоохранительная, складывающаяся не только из защиты прав и свобод человека и гражданина от возможных их нарушений, но и создания наиболее благоприятных условий для их реализации.

В то же время содержание данной формы охватывает не всю деятельность органов внутренних дел, а лишь ту ее часть, которая выражается в действиях по пресечению поведения, запрещенного правовыми нормами, применению санкций, мер принуждения в случае совершения правонарушений. Охранительная деятельность предполагает вмешательство органов внутренних дел в поведение субъектов, если оно не соответствует требованиям режима реализации прав и свобод человека и гражданина<sup>1</sup>.

Правоприменительная форма выражается в деятельности органов внутренних дел по обеспечению возможности использования ряда своих прав индивидуальными и коллективными субъектами. Участие в данной деятельности органов внутренних дел необходимо для обеспечения максимальной безопасности процесса реализации данных прав как для самого субъекта, так и для окружающих его членов общества (выдача водительского удостоверения только человеку, прошедшему подготовку и имеющему навыки вождения автомобиля, лицензионно-разрешительная работа, охрана массовых мероприятий спортивного, культурного и политического характера и т. д.).

Организационная форма характеризуется созданием условий для исполнения правовых актов, регламентирующих деятельность органов внутренних дел в сфере правоохраны, совершенствованием с этой целью организационных структур, применением передового опыта других государственных органов, организацией взаимодействия с органами правосудия, прокуратурой, другими государственными структурами, наблюдением за исполнением должностными лицами и гражданами правовых норм, регулирующих вопросы обеспечения прав и свобод человека и гражданина и др.

---

<sup>1</sup> Пожарский Д. В. О некоторых проблемах реализации охранительной функции российского государства в современных условиях // Труды Академии управления МВД России. 2010. № 4 (16). С. 10–14.

Организационная форма позволяет, с одной стороны, создать наиболее целесообразный порядок обеспечения прав и свобод человека и гражданина, а с другой — поддерживать его, совершенствовать, приводить в соответствие с изменяющимися условиями. Она предполагает организацию работы должностных лиц органов внутренних дел, позволяющую эффективно использовать методы и средства с целью своевременного устранения негативных факторов, затрудняющих пользование такими ценностями, как права и свободы.

Действия, составляющие содержание организационной формы, могут быть урегулированы нормами права, а также осуществляться вне сферы правового регулирования. Правовыми нормами опосредованы исполнительно-распорядительные действия по организации и практическому решению задач, возложенных на органы внутренних дел, создающие новое юридическое положение, изменяющие существующие правовые отношения или являющиеся необходимыми факторами для наступления позитивных правовых последствий. Внеправовые организационные действия складываются из организационных мероприятий и материально-технических операций. Организационные мероприятия включают в себя как внутриаппаратную работу, так и работу с общественностью, с широкими слоями населения и выражаются в виде докладов, совещаний, лекций, бесед и т. д. Материально-технические операции носят, как правило, вспомогательный, технический характер и обращены к материальным объектам: документам, техническим средствам, служебным материалам и др.

Правовые и внеправовые организационные действия осуществляются на основе закона и в пределах предоставленных полномочий. Гармонично дополняя друг друга, они обеспечивают решение всех задач, поставленных перед органами внутренних дел, в том числе и непосредственно связанных с созданием условий, необходимых каждому человеку для реализации его прав и свобод.

Воспитательная форма определяется необходимостью повышения уровня правосознания не только граждан, но и сотрудников органов внутренних дел. Особое место в этой деятельности должны занимать воспитание правовой культуры населения, формирование у граждан активной гуманистической жизненной позиции.

Воспитательная форма присуща всем видам деятельности органов внутренних дел. Постоянно находясь по роду своей работы среди населения, реализуя свои многочисленные полномочия, сотрудники этих органов систематически заняты воспитанием у граждан уважения к нор-

мам, установленным в нашем обществе, непримиримости к нарушениям общественных интересов, прав и свобод человека и гражданина<sup>1</sup>.

Различные формы деятельности органов внутренних дел по обеспечению прав и свобод человека и гражданина представляют собой целенаправленную систему воздействия на субъектов общественных отношений. Только при взаимной согласованности, дополнении друг друга данные формы могут обеспечить эффективность функционирования механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина в системе государственного и муниципального управления.

Система органов внутренних дел не только защищает права и свободы человека от нарушения, оказывает содействие в их реализации, но и обеспечивает наличие режима законности в государстве, что, в свою очередь, является основой для поступательного развития государства и общества, формирования возможности правового и социального развития личности, реализации всего комплекса принадлежащих человеку прав и свобод.

**Ключевые понятия:** органы внутренних дел, структура органов внутренних дел, компетенция органов внутренних дел, ведомственное нормотворчество, деятельность органов внутренних дел по обеспечению прав и свобод граждан.

---

<sup>1</sup> Корабельникова Ю.Л. Направления формирования стрессоустойчивости сотрудников органов внутренних дел // Труды Академии управления МВД России. 2016. № 3 (39). С. 76–79.

## **Контрольные вопросы:**

1. Каково назначение органов внутренних дел в механизме государственного управления?
2. Укажите основные задачи органов внутренних дел.
3. Выделите правотворческие полномочия органов внутренних дел по обеспечению прав и свобод человека и гражданина.
4. Охарактеризуйте систему правового регулирования деятельности органов внутренних дел.
5. Дайте характеристику формам деятельности органов внутренних дел по реализации полномочий, направленных на обеспечение прав и свобод человека и гражданина.

## **Рекомендуемая литература по теме:**

Бялт В. С. Обеспечение прав человека в деятельности правоохранительных органов: учебное пособие. М.: Юрайт, 2019. 238 с.

Гончаров И. В., Барбин В. В., Киричек Е. В. Обеспечение прав и свобод человека и гражданина в деятельности органов внутренних дел: учебник. М.: Академия управления Министерства внутренних дел Российской Федерации, 2015. 308 с.

Киричек Д. Е. К вопросу о роли правоохранительных органов России в реализации законных прав и свобод человека и гражданина: сборник научных трудов кафедры правовой культуры и защиты прав человека. Ставрополь, 2019. С. 226–230.

Пауков В. К., Богданов А. В., Зинченко Е. Ю., Исаков В. М., Ильинский И. И., Хазов Е. Н. Соблюдение конституционных прав и свобод человека и гражданина в оперативно-розыскной деятельности: учебно-методическое пособие. М.: Московский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации им. В. Я. Кикотя (Москва), 2020. 64 с.

Яхина Ю. Х., Казамиров А. И., Филиппов О. А., Каримова Г. Ю., Степанова А. А. Конституционно-правовые основы деятельности органов внутренних дел в области обеспечения прав и свобод человека и гражданина. Уфа: Уфимский юридический институт МВД России (Уфа), 2017. 67 с.

## **Глава 27. Ограничение прав и свобод человека и гражданина**

### **§ 1. Формирование и развитие института ограничения прав и свобод человека**

Согласно положениям ст. 2 Конституции Российской Федерации человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Статья 2 Всеобщей декларации прав человека провозглашает, что каждый человек должен обладать всеми правами и всеми свободами, провозглашенными настоящей Декларацией. Казалось бы, о каком ограничении прав и свобод человека и гражданина может идти речь в правоприменительной практике, если основополагающие правовые акты как внутригосударственного, так и международного уровня определяют высшее место прав человека в системе правовых и социальных ценностей и их неотчуждаемость?

Анализ содержания правовых норм, посвященных правам и свободам человека, практика их реализации в рамках социального взаимодействия индивидов свидетельствуют, что права и свободы человека не носят абсолютного неограниченного характера. Существование индивидуума в социальной общности, постоянное взаимодействие с другими ее членами, безусловно, накладывает на человека существенные ограничения в выборе вариантов поведения. Общественные отношения, существующие в социуме, представляют собой систему взаимных компромиссов, обеспечивающих участникам данных отношений приемлемый уровень удовлетворения их потребностей и интересов. Если каждый индивид будет реализовывать свою свободу в абсолютном ее понимании, невозможным становится достижение общесоциальных целей, без которых не способно существовать общество, а значит, и человек, как составная часть данного социума. Для обеспечения нормальной жизнедеятельности, процесса развития требуется направить усилия личности и общества на общее благо, ограничив негативное влияние поведение его отдельных членов<sup>1</sup>.

В малых социумах при незначительном объеме общественных отношений ограничения вариантов поведения субъектов формируются естественным путем, передаются из поколения в поколение и контролируются обществом. Основной целью данных ограничений является создание социальных условий, обеспечивающих выживание и развитие общины. Человек, совершивший поступок,

---

<sup>1</sup> Рыжков А. А. Мифологичность представлений об обществе в современной правовой теории // История государства и права. 2012. № 11. С. 13–15.

который воспринимается общественным сознанием как запрещенный (нарушивший табу), будет подвергнут общественному осуждению и воздействию, степень суровости мер которого прямо пропорциональна значимости для существования общины нарушенного запрета. Такая ситуация существовала в период догосударственной первобытнообщинной организации общества, и в определенной степени сохранилась до наших дней в малых обособленных, сохраняющих традиционный социальный уклад общинах<sup>1</sup>.

В рамках современной государственной формы организации крупных социумов естественные самоограничения поведения субъектов не являются эффективным регулятором поведения всех членов общества в силу различия менталитета, воспитания, социальных и культурных ценностей и иных социальных и психологических факторов. Для осуществления эффективного государственного и муниципального управления формируются правовые нормы, ограничивающие права и свободы человека и гражданина<sup>2</sup>.

Государственная власть, признавая ценность прав человека, гарантируя их уважение и соблюдение, вводит в юридическую практику ряд правовых предписаний, ограничивающих варианты поведения людей. Основными целями данных ограничений является обеспечение жизнедеятельности общества и государства, возможность реализации в полном объеме прав и законных интересов других субъектов, противодействие негативным последствиям чрезвычайных ситуаций, защита прав и свобод человека от противоправных посягательств.

Правовые ограничения использовались еще в римском праве, например, законами XII таблиц предусматривалось четыре вида ограничения права собственности на землю. Римские юристы выделяли сервитуты (право пользования чужой вещью в определенном отношении), обозначавшие частичное господство над вещью, которое может быть установлено либо в интересах известного имущества, независимо от того, кто будет собственником этого имущества, либо в интересах известного лица или учреждения. Например, запрещение делать окно в чужой двор, заслонять свет соседям, лишать воды из колодца, вырыв у себя колодец и т. п. Ограничение в реализации права собственника сводилось к тому, что ему запре-

<sup>1</sup> Гаращко А. Ю. Понятие и эволюция представлений об источниках происхождения права // Юридическая теория и практика в истории и современной России: сборник научных статей. М., 2010. С. 15–28.

<sup>2</sup> Матаницев Д. А. Основные подходы к пониманию сущности злоупотребления гражданским правом: критический анализ // Вестник Бурятского государственного университета. 2012. № 2. С. 223–227.

щалось вредить другим лицам, пользуясь своим правом только для того, чтобы нанести им вред. Кроме того, в римском праве существовали границы, которые собственник не должен был нарушать при пользовании и распоряжении своим имуществом. Эти ограничения подразделялись на две группы: ограничения в интересах соседей землевладельца и ограничения, осуществляемые в интересах государства.

В российском законодательстве ограничение права собственности одного субъекта в интересах права пользования других мы можем найти в Соборном уложении 1649 г. Одним из первых подобных ограничений являлся запрет дарения родовых и выслуженных вотчин, если у дарителей есть дети и внуки, а также запрет завещания таких вотчин посторонним лицам при наличии у завещателя детей и других родственников.

## **§ 2. Правовая регламентация ограничений прав и свобод человека**

Сформировавшаяся после Второй мировой войны система международно-правовых норм, одной из целей которой и было обеспечение возможности реализации всего комплекса прав и свобод каждым человеком, тем не менее, предусматривает положения об ограничении прав и свобод. Так, ч. 2 ст. 29 Всеобщей декларации прав человека содержит в себе следующую формулировку: «При осуществлении своих прав и свобод каждый человек должен подвергаться только таким ограничениям, какие установлены законом исключительно с целью обеспечения должного признания и уважения прав и свобод других и удовлетворения справедливых требований морали, общественного порядка и общего благосостояния в демократическом обществе». Кроме того, ч. 3 указанной статьи, которая не содержит термина «ограничение», тем не менее фактически определяет основания для ограничения реализации права: «...осуществление этих прав и свобод ни в коем случае не должно противоречить целям и принципам Организации Объединенных Наций». Согласно ст. 4 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, ограничения должны осуществляться исключительно с целью спосабствования общему благосостоянию, определяться законом и не могут противоречить природе ограничиваемых прав. В соответствии с целым рядом статей (ст. 12, 18, 19, 21, 22 и др.) Международного пакта о гражданских и политических правах ограничения прав и свобод человека и гражданина могут применяться, если они необходимы для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения, а также прав и свобод других лиц.

Аналогичные цели предусмотрены ст. 8, 9, 10 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (...в интересах национальной безопасности, общественного порядка или экономического благосостояния страны, в целях предотвращения беспорядков или преступлений, охраны здоровья или нравственности или для защиты прав и свобод других лиц); ст. 9, 10, 11, 12, 22, 26 Конвенции Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека (...в интересах государственной и общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц).

Если рассматривать международно-правовую регламентацию ограничения прав и свобод человека, то следует иметь в виду, что в международно-правовых документах нет единого толкования понятия «ограничения права». Так, во Всеобщей декларации прав человека (п. 2. ст. 29), Пакте об экономических, социальных и культурных правах (ст. 4), Документе Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ (ст. 24) используется термин «ограничения», в Пакте о гражданских и политических правах (ст. 4) – «отступление государств от своих обязательств»; в Американской конвенции о правах человека (ст. 27) – «приостановление гарантий», а в Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод используется на равных основаниях два термина – «ограничения» (ст. 8–11, 18) и «отступление от своих обязательств» (ст. 15).

Что касается терминологии, используемой в российском законодательстве, то анализ конституционных норм также свидетельствует, что для обозначения правового ограничения может быть выбрана различная словесная форма. В тексте Конституции РФ термин «ограничение права» использован в ст. 19, 23, 55, 56, 74, 79, 133, в ряде статей использован близкий по значению термин «умаление» (ст. 21, 55, 62). В некоторых статьях фактически идет речь об ограничениях, хотя сам этот термин не употребляется (ст. 13, 20, 22, 24, 25, 29, 31 и др.).

Кроме разнообразия вариантов терминологического закрепления ограничения прав и свобод человека в текстах нормативных правовых актов и международных договоров следует отметить, что и формы практической реализации ограничений могут быть разными в зависимости от целей их осуществления, полномочных субъектов, условий и причин, вызвавших необходимость ограничения права и иных социальных и юридических факторов. Формами ограничений в зависимости от обстоятельств могут быть запреты, приостановления, меры защиты, отдельные меры юридической ответ-

ственности, меры пресечения, опека, попечительство, ограничение дееспособности, необходимая оборона, крайняя необходимость и др.

С социальной точки зрения в качестве ограничения права могут восприниматься и установленные правовыми нормами обязанности, выполнение которых при определенных обстоятельствах ограничивает свободу реализации права человека (например, трудовые, служебные обязанности могут ограничивать свободу передвижения, обязанность уплачивать налоги ограничивает возможности пользования определенными денежными средствами и т. д.). Однако обязанности применительно к предмету государственного и муниципального управления не могут рассматриваться как ограничения права. В данном случае обязанности в любом правоотношении это действия как раз и направленные на возможность реализации права другими субъектами правоотношений, исполнение обязанностей обеспечивает права и законные интересы других субъектов, общества и государства, делает систему правоотношений сбалансированной, а правовые возможности субъектов реальными к реализации.

### **§ 3. Основания ограничений прав и свобод человека и гражданина**

Значимым является вопрос об основаниях ограничения права. Рассматривать значение данных оснований целесообразно в юридическом (формальном) и социальном (материальном) смысле.

В социальном смысле основаниями ограничения прав и свобод граждан выступают фактические обстоятельства, состояния, перспективные цели и задачи деятельности государства и отдельных субъектов, которые формируют причины ограничений, и при наличии которых социально значимая цель может быть достигнута исключительно путем сужения круга вариантов возможного поведения отдельных субъектов по реализации их прав и свобод. Примером тому могут быть обстоятельства, вызвавшие необходимость введения чрезвычайного и военного положения, при которых эффективное функционирование государства и общества подразумевает ограничения отдельных правовых возможностей субъектов общественных отношений, о чем пойдет речь в следующем параграфе учебника.

Совершение лицом тяжкого преступления, нанесшего существенный вред обществу, влечет наказание в виде лишения свободы, при этом происходит ограничение значительного комплекса прав преступника. Социальным основание в этом случае выступает не только необходимость адекватной и эффективной реакции государства на нарушение правовых предписаний, причиненный обще-

ственным отношением вред, но и профилактика совершения последующих правонарушений как самим субъектом, так и иными членами общества.

Юридические основания ограничения прав и свобод можно определить как наличие закрепления в Конституции России, федеральных конституционных и федеральных законах, подзаконных актах обстоятельств, создающих угрозу конституционно защищаемым ценностям, устанавливающих границы реализации человеком и гражданином своих прав и свобод и обеспечивающим соблюдение необходимого баланса между интересами личности, общества и государства, что наделяет указанные обстоятельства свойством юридического факта и позволяет компетентным субъектам при наличии такого факта осуществлять ограничения прав и свобод человека.

Конституционно-правовые основания ограничений основных прав и свобод человека и гражданина, предусмотренные ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, имеют базовое значение для правового регулирования в целом. Однако следует учитывать, что это исчерпывающий список возможных, но не обязательных целей ограничений основных прав и свобод человека и гражданина, и он не может быть расширен, но может конкретизироваться в законодательстве государства. В то же время при определенных критических обстоятельствах, вызванных либо действиями самого человека или другого государства, либо действиями стихийных сил природы и представляющих реальную угрозу территориальной целостности, безопасности личности и существующему общественному порядку, для стабилизации общественно-политической обстановки и нейтрализации негативных последствий этих действий возникает необходимость отступления от некоторых положений Конституции и применения особых мер для обеспечения нормальной жизнедеятельности, т. е. введения в действие особых правовых режимов функционирования органов государственной власти и органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций.

В данном случае в силу реальности перспективы наступления критических последствий для государства и общества происходит временное перераспределение взаимных прав и обязанностей между личностью и государством, расширение полномочий органов государственной власти и возложение дополнительных ограничений на граждан. Потребность в порядке и безопасности в этих условиях становится определяющей и приоритетной по отношению к тем правам и свободам человека, которые не носят базовый основополагающий характер.

Одним из значимых условий формирования юридических оснований ограничений прав и свобод человека является правовое закрепление данных оснований исключительно на уровне закона, что подтверждается и нормами международного права. Наряду с приведенным выше положением ч. 2 ст. 29 Всеобщей декларации прав человека можно выделить ст. 4 Пакта об экономических, социальных и культурных правах: «...Государство может устанавливать только такие ограничения ... прав, которые определяются законом...». Также оно нашло отражение в ст. 12, 18, 19, 21 и других статьях Пакта о гражданских и политических правах, в ст. 5, 8, 9, 10, 11 Европейской конвенции, ст. 5, 9, 10 Конвенции СНГ, Итоговом документе Венской встречи государств – участников СБСЕ 1989 г., Документе Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ 1990 г. и иных значимых международно-правовых документах различного уровня.

При наличии прямого действия нормы Конституция РФ реализуются в основном через положения законов, которые не наполняют конституционные нормы новым содержанием, но конкретизируют положения в соответствующей сфере правовой жизни общества допустимые пределы ограничений каждого прав человека, а также формируют систему гарантий защиты права от необоснованных незаконных ограничений. Тем самым ограничивается объем полномочий чиновника любого уровня, переориентируется аппарат государства на защиту интересов личности, формируется правовая база для судебной защиты личности от всевозможных неконституционных посягательств.

Вышеизложенное не исключает подзаконного правотворчества в сфере регулирования ограничения прав и свобод человека на федеральном уровне в рамках ведомственного нормотворчества, в субъектах Федерации, в местных и локальных правовых актах. На подзаконном уровне и в рамках правотворчества субъектов Российской Федерации правовые нормы не могут расширительным образом толковать основания ограничений прав и свобод граждан. Необходимость такого регулирования заключается в формировании конкретных механизмов и правового оформления ограничения права, определения способов и форм реализации права в условиях ограничений. При этом самостоятельность правовых актов нижестоящего уровня ограничивается компетенцией субъектов, принявших данные акты, территорией распространения их властных управлеченческих полномочий.

Целесообразно, чтобы количество подзаконных актов в регулировании сферы ограничений прав и свобод человека и гражданина

было сведено к необходимому минимуму, объем полномочий, делегированный на ведомственный уровень правотворчества, значительно лимитирован, пределы свободной трактовки воли законодателя незначительны. Для подзаконных актов характерно использование в тексте документов при определении оснований ограничений прав и свобод человека и гражданина таких формулировок, как «в соответствии», «во исполнение». При этом используется как полное или частичное воспроизведение конституционно защищаемых целей, закрепленных в ч. 3 ст. 55 Конституции, так и ссылки на указанную статью.

#### **§ 4. Классификация ограничений прав и свобод человека и гражданина**

При осуществлении классификации формы ограничений прав и свобод человека и гражданина можно с некоторой долей условности выделить следующие основания и соответствующие им виды:

– по природе ограничиваемых прав и свобод – конституционные (наказание в виде лишения свободы может на длительное время ограничивать свободу продвижения субъекта) и отраслевые (наказание в виде лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью временно ограничивает возможности реализации трудовых прав субъекта);

– в зависимости от субъекта, на которого распространяются ограничения, – ограничения, распространяющиеся на всех субъектов (ограничение права на свободу передвижения при введении режима комендантского часа), ограничения прав гражданина (ограничение избирательного права, связанные с отбыванием наказания в виде лишения свободы), ограничения прав специальных субъектов (ограничение прав сотрудников полиции на занятие предпринимательской деятельностью);

– по юридической силе правового акта – законные (установленные Конституцией, федеральными конституционными или федеральными законами) и подзаконные (установленные указами, постановлениями, приказами; правилами, инструкциями и т. п.);

– по территории распространения – общегосударственные (ограничения, связанные с введением на территории Российской Федерации военного положения), региональные (ограничения, обусловленные введением в определенном субъекте федерации чрезвычайного положения) и локальные (ограничения, связанные с введением на определенной территории режима контртеррористической операции);

- по характеру содержания – материальные (ограничение прав лиц, признанных судом недееспособными) и процессуальные (наложение ареста на имущество, предусмотренное нормами УПК РФ);
- по срокам действия – постоянные (ограничения, связанные с пожизненным лишением свободы) и временные (ограничения, связанные с наказанием в виде лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью);
- по смыслу формулировки в законе – прямые (сотруднику полиции запрещается прибегать к пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению) и косвенные (прохождение срочной службы в рядах вооруженных накладывает на человека ряд ограничений прав и свобод).

Естественно, что приведенный перечень оснований классификации и видов ограничений прав и свобод человека не является исчерпывающим и подразумевает возможность выбора иных научных и практикоориентированных форм ограничений прав.

## **§ 5. Осуществление органами внутренних дел полномочий по ограничению прав и свобод человека и гражданина**

Одним из видов субъектов, чья текущая правоохранительная и управленческая деятельность связана с ограничение прав и свобод человека и гражданина, являются органы внутренних дел. При этом особое значение данная деятельность приобретает в связи с тесной взаимосвязью органов внутренних дел с повседневными общественными отношениями, гласностью и открытостью, необходимостью применения мер государственного принуждения, специальных средств, и огнестрельного оружия, а также с вторжением в частную жизнь граждан. Вышеуказанные аспекты определили необходимость фиксации в международно-правовых документах основных правил и стандартов поведения сотрудников правоохранительных органов по поддержанию правопорядка, прямо предусматривающие их уважительное отношение к правам человека:

- ограничения на осуществления прав и свобод допускаются лишь с целью обеспечения должного признания и уважения прав и свобод других лиц и удовлетворения справедливых требований морали, общественного порядка и общественного благосостояния;
- обязанность уважать и защищать человеческое достоинство, обеспечивать и защищать права человека;
- к жертвам и свидетелям преступлений следует относиться с состраданием и уважением их достоинства;

- все лица, лишенные свободы, имеют право на гуманное обращение и уважение достоинства, присущего человеческой личности;
- религиозные верования и моральные устои содержащихся под стражей должны уважаться;
- права и особый статус женщин и несовершеннолетних должны уважаться;
- применение силы, специальных средств и огнестрельного оружия должно осуществляться исключительно на законных основаниях при надлежащем уважении прав человека;
- деятельность полиции основывается на принципах законности, уважении прав и свобод, чести и достоинства личности, гуманности и гласности и др.

Безусловно, что содержание деятельности органов внутренних дел не исчерпывается исключительно ограничением прав и свобод, хотя сотрудники органов внутренних дел и наделяются широкими полномочиями по их использованию. Во многом благодаря осуществлению превентивных ограничений определенных прав и свобод правоохранительным органам удается предотвратить реальную угрозу совершения многих преступлений, склонить членов общества к выбору правомерной формы поведения, не допустить наступления негативных последствий потенциально опасных ситуаций (например, обеспечение карантинных мероприятий при эпидемиях). Обязательным условием применения ограничений является строгое соблюдение предписаний правовых норм с точки зрения оснований, процедур и пределов ограничений, причем оно должно быть не только законным, но и целесообразным, носить обоснованный индивидуализированный характер, ни при каких обстоятельствах не должно преследовать цель причинить лицу физическое или духовное страдание.

Особая роль принадлежит органам внутренних дел в ситуациях чрезвычайного характера: во время стихийных бедствий, крупных аварий и катастроф, эпидемий, массовых беспорядков, вооруженных межнациональных конфликтов, террористических актов. В таких условиях права человека на жизнь, здоровье, свободу, неприкосновенность жилища, собственность, честь, достоинство и другие права подвергаются прямой угрозе и нуждаются в принятии мер соответствующей охраны и защиты. Профессиональная деятельность сотрудников органов внутренних дел по обеспечению порядка и безопасности в особых, экстремальных обстоятельствах позволяет предотвратить панику, спасти людей, не допустить совершения тяжких преступлений, своевременно оказать помощь пострадавшим и гарантировать защиту прав и свобод граждан, их закон-

ных интересов, формирование и поддержание стабильной системы общественных отношений, обеспечивающей возможность выхода государства из критической ситуации.

Важным условием правомерности ограничений прав и свобод человека и гражданина является соразмерность или запрет чрезмерных ограничений. Смысл этого правила состоит в том, что полиции необходимо предварительно выяснить, действительно ли опасность для конституционно защищаемых ценностей настолько велика и реальна, что сотрудники обязаны предпринять меры по ограничению прав человека, соразмерные возникшей угрозе. Так, полиция имеет возможность ограничивать права и свободы граждан только тогда, когда без этого не могут быть выполнены возложенные на нее обязанности; избирать такой способ действий, который при создавшейся обстановке в наименьшей степени умаял бы эти права и свободы.

Ограничение прав и свобод возможно до тех пределов, пока оно не вступает в противоречие с истинным назначением самого права. Поэтому Федеральный закон РФ «О полиции» устанавливает, что деятельность полиции, ограничивающая права и свободы граждан, немедленно прекращается, если достигнута законная цель или выяснилось, что последняя не может или не должна достигаться путем ограничения прав и свобод граждан.

Личные права и свободы призваны оградить жизнь и свободу человека, его неприкосновенность и достоинство. Эту группу прав и свобод принято определять как естественную и неотчуждаемую. Данная формулировка, будучи заимствованной из международных актов, в контексте конкретно определенных норм второй главы Конституции РФ не в полной мере отражает реальное положение вещей. В таком виде эта конституционная норма выступает как абсолютная, не допускающая никаких отступлений, декларируя, что права и свободы неотчуждаемы.

Анализ содержания многих статей Конституции РФ и отраслевого законодательства свидетельствует, что в них прямо закреплена возможность ограничения, отчуждения значительной части личных (гражданских) и политических прав и свобод человека и гражданина, в том числе тех, которые не подлежат ограничению согласно ч. 3 ст. 56 Конституции.

Так, для деятельности органов внутренних дел имеет большое значение вопрос применения оружия при определенных обстоятельствах, в результате чего человек может быть лишен жизни. В соответствии с п. 2 Европейской конвенции о защите прав человека лишение жизни не рассматривается как совершенное в нару-

шение права на жизнь, если оно является результатом применения силы не более, чем абсолютно необходимой:

- а) для защиты любого лица от противоправного насилия;
- б) для осуществления законного ареста или предотвращения побега лица, задержанного на законных основаниях;
- в) для подавления в соответствии с законом бунта или мятежа.

Разъяснения по этому вопросу содержит ч. 4 ст. 2 Конвенции Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека, предусматривающая, что лишение жизни не рассматривается как нарушение положений настоящей статьи, когда оно является результатом применения силы только в случаях крайней необходимости и необходимой обороны, предусмотренных национальным законодательством.

Кроме того, ч. 2 ст. 45 Конституции РФ гласит: «Каждый вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом». УК РФ в качестве обстоятельств, исключающих преступность деяний, предусматривает необходимую оборону (ст. 37), причинение вреда при задержании лица, совершившего преступление (ст. 38), крайнюю необходимость (ст. 39).

Анализ конституционных норм, международно-правовых актов, а также решений Конституционного Суда РФ позволяет выделить ряд прав и свобод человека и гражданина, которые могут быть признаны не подлежащими ограничению, т. к. не вступают в противоречие с конституционно защищенными целями, указанными в ч. 3 ст. 55 Конституции.

К таким правам относятся:

- право не подвергаться пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению или наказанию;
- права, составляющие содержание презумпции невиновности;
- право не быть повторно осужденным за одно и то же преступление;
- право на свидетельский иммунитет в отношении определенной категории лиц;
- право на судебную защиту;
- право на получение квалифицированной юридической помощи и право на самостоятельный выбор защитника;
- право осужденного на пересмотр приговора вышестоящим судом;
- свобода от рабства и подневольного состояния;
- право на иммунитет от обратной силы уголовного закона;
- право не быть подвергнутым заключению за невыполнение договорных обязательств и др.

С учетом изложенного представляется, что те или иные формы ограничений прав и свобод человека и гражданина, применяемые в деятельности сотрудников ОВД, с одной стороны, являются, как правило, мерами негативного характера для субъектов, их претерпевающих, а с другой стороны, служат гарантиями реализации этих прав и свобод.

Можно сделать вывод, что наличие возможности правомерных ограничений прав и свобод человека и гражданина оправдано социальной необходимостью и обусловлено современной социальной организацией крупных социумов. Еще Ш.-Л. Монтескье отмечал: «Разреши человеку делать все, что он хочет, и ты погубишь его». Иными словами, юридической целью ограничения в самом общем виде выступают устраниние, снижение, предупреждение отрицательной мотивации и негативной активности субъектов; поощрение и стимулирование социально полезного поведения индивида; реализация человеком и гражданином своих прав и свобод в определенных законом границах.

Границы деятельности человека устанавливаются не произвольно, а для достижения социальной цели, которая состоит в недопущении ущерба для конституционного строя, безопасности государства, общественного порядка, жизни и здоровья, законных интересов других граждан. Ограничение основных прав граждан является не самоцелью и не проявлением беззакония государства, а социально оправданными действиями, призванными обеспечить стабильное развитие общества.

**Ключевые понятия:** ограничение прав и свобод человека и гражданина, виды ограничений прав и свобод человека и гражданина, основания и пределы ограничений прав и свобод человека и гражданина, органы внутренних дел как субъект ограничения прав и свобод человека и гражданина.

### **Контрольные вопросы:**

1. Каковы социальные причины формирования института ограничения прав и свобод человека и гражданина?
2. Укажите значение ограничений прав и свобод для государства и общества.
3. Определите основания для классификации и соответствующие виды ограничений прав и свобод человека и гражданина.
4. Охарактеризуйте полномочия и деятельность органов внутренних дел по реализации ограничений прав и свобод человека и гражданина.

5. Обоснуйте, какие на Ваш взгляд ограничения прав и свобод могли бы иметь существенное значение для развития российского государства и общества?

**Рекомендуемая литература по теме:**

Винокуров В. А., Немченко С. Б. Права и свободы человека и гражданина: их ограничения и защита: курс лекций в конспективном изложении: учебное пособие. Санкт-Петербург, 2018. 180 с.

Гончаров И. В., Карпов Н. Н., Колыхалов Д. В., Мелехин А. В., Нечипас Ю. В., Опалева А. А., Побережная И. А., Яковлев К. Л. Права человека: учебное пособие / под редакцией И. В. Гончарова. М., 2020.

Громова О. Н., Корабельникова Ю. Л., Хозикова Е. С. Ограничение прав и свобод человека в деятельности органов внутренних дел на транспорте. М., 2017. 188 с.

Максимов С. В., Инсаров О. А., Павлинов А. В. Противодействие коррупции: учебное пособие. М.: Проспект, 2019. 192 с.

Шаганян А. М. Правовые основы ограничений прав и свобод сотрудников органов внутренних дел: теоретико-правовой аспект. Барнаул, 2018. 164 с.

## **Глава 28. Обеспечение прав человека в особых правовых режимах**

### **§ 1. Понятие, сущность и виды особых правовых режимов**

Законодательство практически всех стран мира содержит правовые нормы, обеспечивающие безопасность государства и его граждан. Это связано с тем, что любое государство на каком-то этапе своего развития может столкнуться с чрезвычайной ситуацией, требующей принятия специальных мер для локализации негативных последствий, вызванных либо действиями человека, либо действиями стихийных сил природы, либо агрессивными действиями других государств. В данных случаях обычные нормы обеспечения общественного правопорядка практически перестают действовать. Для пресечения противоправных действий, стабилизации общественно-политической обстановки и защиты основных прав и свобод человека и гражданина в подобных случаях требуются принципиально другие меры, предполагающие введение особых правовых режимов в зависимости от вида чрезвычайной ситуации. От обычных мер поддержания правопорядка они отличаются тем, что действуют не только в отношении лиц, допускающих правонарушения или преступления, а непосредственно затрагивают интересы всего населения, проживающего в регионе, ограничивая предоставленные ему права и накладывая дополнительные обязанности.

В юридической литературе категория «правовой режим» используется достаточно широко. В толковом словаре под термином «режим» понимается государственный строй; образ правления; точно установленный порядок жизни; система правил, мероприятий, необходимых для достижения той или иной цели; условия деятельности, работы, существования чего-либо.

Институт правовых режимов достаточно широко используется в юридической теории и практике. Его существование и развитие связано с решением, урегулированием и обеспечением практической реализации ряда важнейших комплексных проблем, относящихся преимущественно к сфере международной и внутригосударственной безопасности. Природа особых или специальных правовых режимов исходит из общей характеристики правового режима, под которым понимается «способ управления, совокупность административных мероприятий» или «совокупность правил, мероприятий, норм для достижения какой-либо цели». В контексте рассматриваемой темы одно из определений термина «режим» означает «установленный порядок жизни».

Под особыми правовыми режимами понимаются режимы, вводимые на всей территории Российской Федерации или ее части, в случае возникновения угроз внешнего и внутреннего характера суверенитету и территориальной целостности Российской Федерации, правам и свободам ее граждан, предусматривающие специальный режим деятельности не только органов государственной власти и органов местного самоуправления, но и других субъектов правоотношений: предприятий, учреждений, организаций, физических и юридических лиц. Такой специальный режим деятельности предполагает расширение полномочий соответствующих органов государственной власти, обеспечивающих данный правовой режим, и необходимые правоограничения других субъектов в зоне действия названного правового режима с возложением на них дополнительных обязанностей.

В современных условиях возможность введения особых правовых режимов является важным элементом государственно-правовых систем большинства государств мира. Сравнительно-правовой анализ конституций и законодательных актов зарубежных стран свидетельствует о наличии регламентации различных особых государственно-правовых режимов. Так, чрезвычайное положение регламентируется в законодательстве Великобритании, США, Ирландии, Португалии, Испании, Дании, Швеции, Индии, Франции, Венгрии, Канады; осадное положение — в нормативных актах Франции, Греции, Испании, Португалии; состояние войны — Италии, Франции; состояние напряженности и состояние обороны — ФРГ; состояние угрозы и исключительное положение — Испании; военное положение — Великобритании; состояние опасности войны — Швеции; состояние федерального вмешательства или федеральной интервенции — в законодательстве США, Аргентины, Бразилии, Мексики, Венесуэлы, прямое президентское правление — Индии. В различных странах особые правовые режимы называются по-разному, но всегда в их основе лежит введение особого режима деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, учреждений, организаций, предприятий, а также установленные законом определенные ограничения некоторых прав и свобод граждан.

Подобная практика считается вполне приемлемой в любом демократическом государстве. Свидетельством тому служат международные документы о правах человека, регулирующие определенные общепризнанные стандарты поведения государства в ситуациях чрезвычайного положения. Например, в общей форме этот вопрос решен в Международном Пакте о гражданских и политических пра-

вах, принятом ООН в 1966 г. и ратифицированном Президиумом Верховного Совета СССР 18 сентября 1973 г. Российская Федерация является одним из участников этого Международного Пакта как правопреемница СССР.

Статья 4 Пакта констатирует, что главным обстоятельством, лежащим в основе введения особого правового режима в любом государстве, является возникновение там ситуации, при которой «жизнь нации находится под угрозой». Поэтому любое государство вправе использовать данный правовой институт для решения каких-то внутренних проблем.

Содержание особых правовых режимов определяется соответствующим законодательством и включает в себя комплекс экономических, политических, административных, военных, правовых, идеологических и иных мер, направленных на предотвращение или ликвидацию последствий чрезвычайных ситуаций, угрожающих личности, обществу и государству.

При всем многообразии различных правовых режимов, вводимых в зависимости от вида чрезвычайной ситуации, характера и степени угрозы, в их содержании можно выделить определенные общие элементы и основные черты, характерные именно для особых правовых режимов. Именно они отличают особые правовые режимы от многочисленных иных правовых режимов и позволяют выделить данный правовой институт в государственно-правовом механизме государства:

– во-первых, особые правовые режимы вводятся при возникновении на территории государства или его части определенной ситуации экстраординарного характера, угрожающей поступательному развитию общества и государства и несущей угрозу правам и свободам граждан. Основаниями их установления являются два обязательных условия: фактическое (чрезвычайная ситуация определенного вида) и юридическое (наличие заблаговременно принятого федерального конституционного закона или федерального закона). Введение особых правовых режимов рассматривается законодательством как крайняя мера, применяемая государством в целях предотвращения, пресечения или ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций;

– во-вторых, введение особого правового режима прямо или косвенно предусматривается текстом Конституции государства и конкретизируется соответствующим законодательством, а порядок введения требует соблюдения определенной процедуры не только внутри, но и вне территории страны (обязательное уве-

домление руководства сопредельных государств и международных организаций);

– в-третьих, продолжительность действия особых правовых режимов носит временный характер: фиксированный (чрезвычайное положение) или неопределенный, но с обязательным указанием на необходимость устранения условий, послуживших основанием их введения, и достижения восстановления конституционного строя, подписания акта о капитуляции, ликвидации непосредственной угрозы, ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций и т. д. (военного положение, правового режима контртеррористической операции);

– в-четвертых, особые правовые режимы устанавливаются в целях обеспечения взаимодействия в данных ситуациях органов государственной власти, общественных организаций, физических и юридических лиц на основе права. В условиях введения особого правового режима происходит расширение полномочий органов государственной власти и соответственно ограничение определенных прав и свобод граждан, других субъектов правоотношений и возложение на них дополнительных обязанностей. Объем вводимых ограничений должен носить последовательно постепенный и исчерпывающий характер и должен соответствовать характеру лежащих в основе этого реальных угроз;

– в-пятых, в основе введения особого правового режима лежит необходимость повышения в чрезвычайных ситуациях различного характера эффективностиправленческой деятельности соответствующих органов государственной власти, требуемой для скорейшей ликвидации негативных последствий, вызванных этими ситуациями, путем урегулирования отношений внутри аппарата управления, рационального использования его правовых, людских, информационных и технических ресурсов.

Действующее законодательство Российской Федерации предусматривает возможность введения двух конституционных особых правовых режимов обеспечения безопасности личности, общества и государства: ст. 56 Конституции РФ предусматривает возможность введения режима чрезвычайного положения, а ч. 2 ст. 87 Конституции предусматривает возможность введения режима военного положения в случае агрессии против Российской Федерации. Детально основания и порядок введения данных правовых режимов регламентируется соответствующими федеральными конституционными законами: ФКЗ от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» и ФКЗ от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении».

Кроме того, в Российской Федерации возможно введение особых правовых режимов на основе специальных федеральных законов. Так, в соответствии с Федеральным законом от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» в целях пресечения террористического акта, обезвреживания террористов, обеспечения безопасности физических лиц, организаций и учреждений на конкретной территории может быть введен правовой режим контртеррористической операции. А Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» и Федеральный закон от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» предусматривают возможность введения режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации в случае возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера<sup>1</sup>. Данные нормативные правовые акты предусматривают возможность введения различных ограничений прав человека. Все определяется конкретным видом той или иной чрезвычайной ситуации.

В целом можно сделать вывод, что введение особого правового режима на территории государства или его части является крайней мерой обеспечения безопасности государства, защиты прав и свобод его граждан. Применение особого правового режима происходит в тех случаях, когда обычных мер для устраниния последствий возникшей чрезвычайной ситуации криминогенного или природно-техногенного и экологического характера, либо для отражения непосредственной угрозы суверенитету, территориальной целостности государства оказывается недостаточно. Введение особого правового режима, с одной стороны, предоставляет возможность органам государственной власти эффективно действовать в различных социальных ситуациях, обеспечивая реальное выполнение возложенных на них в этих непростых условиях функций, с другой – является важнейшим правовым средством обеспечения правосубъектности иных участников данных общественных отношений: граждан, предприятий, учреждений, организаций. Именно

---

<sup>1</sup> Повсеместное распространение в начале 2020 г. пандемии коронавируса привело к тому, что практически во всех государствах мира, в том числе и в Российской Федерации, вводятся различные ограничительные меры, призванные противостоять распространению коронавирусной инфекции, к числу этих мер относится введение серьезных ограничений (вплоть до полных запретов) передвижения граждан и транспортных средств, меры по изоляции и самоизоляции граждан, ограничивающие право выхода из занимаемых жилых помещений, ограничения на право осуществления отдельных видов хозяйственной деятельности и др.

введение особого правового режима делает «прозрачными» применяемые органами государственной власти необходимые для ликвидации негативных последствий различных экстраординарных ситуаций меры, в том числе связанные с определенными ограничениями некоторых прав и свобод. Все это в совокупности служит важнейшей гарантией обеспечения прав и свобод граждан, проживающих или находящихся в зоне действия особого правового режима, будь это режим чрезвычайного или военного положения, режим контртеррористической операции, режим повышенной готовности или чрезвычайной ситуации.

## **§ 2. Особенности обеспечения прав и свобод человека и гражданина в условиях введения особых правовых режимов**

Правовые институты особых правовых режимов являются важным элементом обеспечения внутренней безопасности в большинстве стран мира, и подобная практика считается вполне приемлемой в любом демократическом государстве. Это объективно, так как в случаях возникновения чрезвычайных ситуаций разного рода обычных мер поддержания общественного порядка и ликвидации негативных последствий этих чрезвычайных ситуаций оказывается недостаточно, и государство просто вынуждено принимать другие, чрезвычайные меры. Их применение предполагает ограничение прав и свобод граждан, проживающих или находящихся на данной территории, и расширение полномочий соответствующих органов власти.

Ограничения прав человека являются необходимым элементом государственной практики практически всех государств мира. Правомерные ограничения прав человека как элемент их обеспечения предусматривается и международными стандартами в области прав человека, являющимися частью правовой системы Российской Федерации (ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации). Всеобщая декларация прав человека предусматривает именно законодательный уровень ограничения прав человека: «При осуществлении своих прав и свобод каждый человек должен подвергаться только таким ограничениям, какие установлены законом...» (п. 2 ст. 29).

Российское законодательство также предусматривает возможность ограничения определенных прав и свобод граждан. В ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации предполагается возможность ограничения прав и свобод человека и гражданина. Причем специально оговаривается, что данные ограничения могут быть осуществлены только в соответствии с федеральным законом

и только «в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства».

Необходимость ограничения некоторых прав и свобод в период особых правовых режимов объясняется тем, что их введение на какой-либо территории приводит к тому, что в условиях развития какой-либо чрезвычайной ситуации возникающие новые общественные отношения среди субъектов приобретают качественно иное состояние, что особенно ярко отражается на правовом положении этих субъектов. Происходит своеобразное перераспределение взаимных прав и обязанностей между гражданами и государством в лице его органов и должностных лиц. Суть заключается в следующем:

- во-первых, особые правовые режимы предполагают расширение круга полномочий органов государственной власти, объективно необходимое для ликвидации негативных последствий чрезвычайной ситуации, а это возможно только за счет прав граждан, проживающих или находящихся в зоне действия вводимого особого правового режима;

- во-вторых, социальная ситуация может складываться таким образом, что граждане, проживающие на данной территории, фактически не смогут реализовать многие права и свободы, а также выполнять возложенные на них законом обязанности. Это особенно характерно для чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, но не исключено и в ситуациях, связанных с социальными конфликтами. С другой стороны, в условиях любых чрезвычайных ситуаций реализация многих прав гражданами может не только не способствовать стабилизации сложившейся конфликтной ситуации, но и наоборот привести к дальнейшему увеличению социальной напряженности в зоне конфликта.

Чтобы подвести под поведение участников данных общественных отношений юридическую основу, введение особых правовых режимов нормативно закрепляет временное ограничение основных прав и свобод граждан и возложение на них дополнительных обязанностей. Правомерное ограничение в данном случае выступает и как элемент юридического механизма управления чрезвычайной ситуацией. Его цель — устранение обстоятельств, послуживших основанием для его введения, обеспечение защиты прав и свобод человека и гражданина, защита конституционного строя Российской Федерации. При этом ограничение правового статуса граждан при введении этих режимов допускается лишь в определенных рам-

ках, не противоречащих как национальному законодательству, так и соответствующим международно-правовым актам. Правомерное ограничение тех или иных прав и свобод человека и гражданина в случае возникновения чрезвычайных ситуаций различного рода для большинства членов общества создает возможности беспрепятственной реализации принадлежащих им прав и свобод. Соответственно, ограничивая права человека, государство тем самым их обеспечивает.

Согласно действующему в России законодательству каждый правовой режим предполагает различные по объему и по видам ограничения прав человека, но независимо от обстоятельств введения этого или иного правового режима можно выделить, как правило, общие или универсальные ограничения прав граждан, применяемые в этих условиях:

а) установление ограничений на свободу передвижения по территории, на которой введен тот или иной правовой режим, а также введение особого режима въезда на указанную территорию и выезда с нее, в том числе установление ограничений на въезд на указанную территорию и пребывание на ней иностранных граждан и лиц без гражданства;

б) установление ограничений на осуществление отдельных видов финансово-экономической деятельности, включая перемещение товаров, услуг и финансовых средств;

в) установление особого порядка продажи, приобретения и распределения продовольствия и предметов первой необходимости;

г) запрещение или ограничение проведения собраний, митингов и демонстраций, шествий и пикетирования, а также иных массовых мероприятий;

д) запрещение забастовок и иных способов приостановления или прекращения деятельности организаций;

е) ограничение движения транспортных средств и осуществление их досмотра.

В случае введения особых правовых режимов по обстоятельствам криминогенного характера дополнительно могут вводиться следующие меры:

а) введение комендантского часа, т. е. запрета в установленное время суток находиться на улицах и в иных общественных местах без специально выданных пропусков и документов, удостоверяющих личность граждан;

б) ограничение свободы печати и других СМИ путем введения предварительной цензуры с указанием условий и порядка ее осуществления, а также временное изъятие или арест печатной продукции;

ции, радиопередающих, звукоусиливающих технических средств, множительной техники, установление особого порядка аккредитации журналистов;

в) приостановление деятельности политических партий и иных общественных объединений, которые препятствуют устраниению обстоятельств, послуживших основанием для введения особого правового режима;

г) проверка документов, удостоверяющих личность граждан, личный досмотр, досмотр их вещей, жилища и транспортных средств;

д) ограничение или запрещение продажи оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ, специальных средств, ядовитых веществ, установление особого режима оборота лекарственных средств и препаратов, содержащих наркотические средства, психотропные вещества, спиртосодержащей продукции;

е) выдворение в установленном порядке лиц, нарушающих режим чрезвычайного положения и не проживающих на территории, на которой введено чрезвычайное положение, за ее пределы за их счет, а при отсутствии у них средств — за счет средств федерального бюджета с последующим возмещением расходов в судебном порядке;

ж) продление срока содержания под стражей лиц, задержанных в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации по подозрению в совершении актов терроризма и других особо тяжких преступлений, на весь период действия особого правового режима и др.

Учитывая, что грань между ограничением прав человека и их нарушением очень узкая и легко может быть преодолена, в государстве должен быть создан юридический механизм гарантий прав граждан, оказавшихся в зоне действия особого правового режима. Конституция РФ в ч. 3 ст. 56 выделяет перечень тех прав и свобод граждан, которые не подлежат никакому ограничению, а именно: право на жизнь; право на обеспечение достоинства личности; право на неприкосновенность частной жизни; личную и семейную тайну; право на защиту своей чести и доброго имени; свобода совести, свобода вероисповедания; право на свободу использования своих способностей и имущества для предпринимательской и иной деятельности; право на жилище. Кроме того, не допускается сбор, хранение, использование и раскрытие информации о частной жизни лица без его согласия. В соответствии с Конституцией РФ в условиях чрезвычайного положения каждому гарантируется весь комплекс прав человека и гражданина, предусмотренных ст. 46–54 Конституции.

Особое значение в этой части имеют нормы соответствующего федерального законодательства, устанавливающие гарантии прав граждан и ответственность должностных лиц в условиях чрезвычайного положения. Например, в ФКЗ «О чрезвычайном положении» говорится, что меры, применяемые в условиях чрезвычайного положения и влекущие за собой изменение (ограничение) установленных Конституцией РФ, федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации полномочий федеральных органов исполнительной власти, законодательных (представительных) и исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, прав организаций и общественных объединений, прав и свобод человека и гражданина, должны осуществляться в тех пределах, которых требует острота создавшегося положения.

Данные меры должны соответствовать международным обязательствам Российской Федерации, вытекающим из международных договоров Российской Федерации в области прав человека, и не должны повлечь за собой какую-либо дискриминацию отдельных лиц или групп населения исключительно по признакам пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также по другим обстоятельствам.

### **§ 3. Деятельность органов внутренних дел по обеспечению прав и свобод человека и гражданина в условиях введения особых правовых режимов**

К числу органов государственной власти, обеспечивающих охрану прав и свобод граждан в условиях использования государством чрезвычайных мер, относятся и органы внутренних дел. Причем это государственные органы, специально уполномоченные для выполнения таких задач. Им отводится едва ли не самая важная роль, что объясняется спецификой служебных задач, которые стоят перед ними. Анализ задач и функций, выполняемых органами внутренних дел в этих условиях, показывает, что практически все подразделения участвуют в обеспечении особых правовых режимов.

Деятельность органов внутренних дел в условиях введения особых правовых режимов характеризуется рядом специфических черт:

— во-первых, они являются специальными органами государства, деятельность которых направлена прежде всего на поддержа-

ние должного общественного порядка и необходимой безопасности граждан;

– во-вторых, органы внутренних дел для организации и практического осуществления мер, обеспечивающих общественный порядок и безопасность граждан, имеют в своей структуре все необходимые элементы (подразделения) для выявления и пресечения противоправных действий;

– в-третьих, осуществляя борьбу с противоправными явлениями органы внутренних дел осуществляют свои властные полномочия на существующую социальную среду, в связи с чем деятельность непосредственно касается значительного числа граждан, проживающих в зоне чрезвычайного положения;

– в-четвертых, органы внутренних дел, предупреждая и пресекая правонарушения и преступления в условиях внутренних конфликтов, тем самым способствуют обеспечению и защите основных прав и свобод граждан в этих условиях.

В зависимости от особенностей протекания различных чрезвычайных ситуаций органы внутренних дел могут применять самые различные меры охраны общественного порядка:

– вводить особый режим въезда и выезда граждан;

– усиливать охрану общественного порядка на территории введения особого правового режима, в том числе на объектах, обеспечивающих жизнедеятельность населения и народного хозяйства;

– запрещать отдельным гражданам покидать на установленный срок определенную местность, свою квартиру; выдворять нарушителей общественного порядка, не являющихся жителями данной местности, за их счет к месту своего постоянного пребывания или за пределы местности, где объявлено чрезвычайное положение;

– ограничивать движение транспортных средств и проводить их досмотр, проверять документы в местах скопления народа, а в исключительных случаях, при имеющихся данных о наличии у граждан оружия: осуществлять личный досмотр, досмотр вещей, жилища и транспортных средств;

– обеспечивать комендантский час, т. е. запрет находиться на улицах и в иных общественных местах в установленное время суток без специально выданных пропусков и документов, удостоверяющих личность;

– временно изымать у граждан огнестрельное и холодное оружие и боеприпасы, а у предприятий, учреждений и организаций – также и учебную военную технику, взрывчатые, радиоактивные, сильнодействующие химические и ядовитые вещества и материалы, вводят особые правила пользования связью.

Практика показывает, что стихийные бедствия, эпидемии, крупномасштабные аварии и катастрофы так же, как и социальные конфликты криминогенного характера, ведение боевых действий, одним своим появлением создают благоприятные условия для преступного поведения, являются для него стимулирующим фактором. В таких случаях права человека на жизнь, здоровье, неприкосновенность жилища, честь и достоинство подвергаются прямой угрозе и вызывают необходимость принятия со стороны правоохранительных органов конкретных мер по их защите. Кроме того, выполнение органами внутренних дел своих задач по обеспечению и защите прав и свобод граждан в условиях чрезвычайных ситуаций усложняется вследствие известного роста количества правонарушений, необходимости спасения большого количества людей, дезорганизации деятельности сложившейся социальной инфраструктуры. Но помимо выполнения задач, возложенных на органы внутренних дел в связи с обеспечением действия особых правовых режимов на подведомственной им территории, они продолжают выполнять свои обычные функции, определенные законом «О полиции». А значит, роль органов внутренних дел в деле охраны правопорядка, обеспечения личной и общественной безопасности резко возрастает при возникновении чрезвычайных ситуаций криминогенного и природно-техногенного характера. Это говорит о том, что в чрезвычайных условиях из всех государственных органов, осуществляющих и обеспечивающих этот режим, органы внутренних дел обладают наиболее значительными полномочиями, и в то же время на них ложится основная нагрузка.

К базовым нормативным правовым актам, определяющим деятельность органов внутренних дел в условиях введения особых правовых режимов, относится Конституция РФ, соответствующее «чрезвычайное» законодательство, указы главы государства о введении режимов военного и чрезвычайного положения, решения соответствующих органов власти о введении правовых режимов контртеррористической операции, повышенной готовности и чрезвычайной ситуации, которыми определяются государственные органы (в том числе и органы внутренних дел), ответственные за осуществление чрезвычайных мер охраны общественного порядка, положения и точные пределы чрезвычайных полномочий этих органов; акты государственных органов исполнительной власти, издаваемые в целях наделения государственные органы чрезвычайными полномочиями, необходимыми для скорейшей нормализации обстановки, восстановления правопорядка и законности и ликвидации угрозы безопасности граждан.

Непосредственными нормативными правовыми актами, регулирующими деятельность органов внутренних дел в условиях введения особых правовых режимов, является Федеральный закон от 7 февраля 2011 № 3-ФЗ «О полиции», в котором наиболее полно определяются права и обязанности полиции, и Положение о Министерстве внутренних дел Российской Федерации (утв. указом Президента РФ от 21 декабря 2016 г. № 699).

В соответствии с п. 7, 17 ст. 12 Федерального закона «О полиции» полиция обязана принимать при чрезвычайных ситуациях неотложные меры по спасению граждан, охране имущества, оставшегося без присмотра, содействовать в этих условиях бесперебойной работе спасательных служб; обеспечивать общественный порядок при проведении карантинных мероприятий во время эпидемий и эпизоотий; участвовать в мероприятиях по противодействию терроризму и в обеспечении правового режима контртеррористической операции, а также в обеспечении защиты потенциальных объектов террористических посягательств и мест массового пребывания граждан.

Положение о Министерстве внутренних дел, наряду с выполнением обычных задач, предусмотренных Федеральным законом «О полиции», в условиях чрезвычайных ситуаций также возлагает на органы внутренних дел обязанности по участию в обеспечении режима военного положения и режима чрезвычайного положения в случае их введения на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях, а также по проведении мероприятий военного времени и мероприятий в рамках единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

**Ключевые понятия:** правовой режим, особый правовой режим, права человека, ограничения прав человека, чрезвычайное положение, контртеррористическая операция, «чрезвычайное» законодательство.

### **Контрольные вопросы:**

1. Международно-правовое закрепление особых правовых режимов.
2. Раскройте понятие и сущность правового режима чрезвычайного положения и военного положения, контртеррористической операции, режима повышенной готовности и чрезвычайной ситуации.
3. Перечислите ограничения, накладываемые на граждан в условиях введения особых правовых режимов.

### **Рекомендуемая литература по теме:**

Беляева Г. С. К вопросу о сущности правового режима // Государственный советник. 2014. № 3 (7). С. 9–13.

Кунтуев Д. Б. Чрезвычайное правовое регулирование понятие, признаки // Известия Алтайского государственного университета. 2014. № 2-2 (82). С. 137–139.

Лиманская А. П. Факторы эффективного функционирования специальных правовых режимов // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2013. № 4 (26). С. 6–9.

Матузов Н. И., Малько А. В. Правовые режимы: Вопросы теории и практики // Правоведение. 2016. № 1.

Пчелинцев С. В. Проблемы реализации положений Конституции РФ об особых правовых режимах в федеральном законодательстве // Журнал российского права. № 11. 2013.

## **Глава 29. Общественный контроль за соблюдением прав человека в государственном и муниципальном управлении**

### **§ 1. Сущность и назначение общественного контроля в системе государственного и муниципального управления**

Современная система государственного и муниципального управления подразумевает не только принятие обоснованных целенаправленных управленческих решений, их реализацию, выявление степени их эффективности, но и построение внесистемного контроля со стороны общества, обеспечивающего обратную связь и реализацию реальных демократических начал в управлении.

Традиционно принято ассоциировать демократию в первую очередь с организацией и проведением выборов в представительные органы государственной власти и местного самоуправления, и их дальнейшее функционирование. Также демократию связывают с возможностью участия граждан в проведении референдумов на различных уровнях: федеральном, субъектов федерации, местном. Следует отметить, что при существенной значимости возможности реализации избирательных прав и участия в референдуме, демократия в государстве безусловно не исчерпывается указанными социально-правовыми категориями.

Одной из основополагающих форм участия граждан в деятельности государственных органов является осуществление общественного контроля в различных его формах: общественного мониторинга, общественной проверки, общественной экспертизы, общественных обсуждений, общественных (публичных) слушаний, иных формах. Именно текущий внесистемный контроль, осуществляемый субъектами, на обеспечение прав и свобод которых направлена во многом деятельность системы государственного и муниципального управления, позволяет эффективно отслеживать законность действий должностных лиц и государственных органов, обоснованность принятых управленческих решений, определять перспективные тенденции и направления деятельности государственного аппарата, выявлять случаи нарушений прав и свобод человека, привлекать виновных к ответственности, устранять причины и условия данных нарушений.

Правовой институт общественного контроля является эффективным средством обеспечения взаимодействия государства и гражданского общества, который позволяет сбалансировать государственные и общественные интересы, не допустить, с одной стороны, произвольного необоснованного применения государственных

властных полномочий, с другой стороны, тотального диктата общественного меньшинства, игнорирования интересов всего общества и государства, как организующей и управляющей структуры.

Гражданское общество – самоорганизующаяся и саморазвивающаяся система, при этом оно неотделимо от государственной организации общества, диалектически взаимосвязано с ним. Государство оказывает влияние на развитие и функционирование гражданского общества, в зависимости от условий существования самого государства и общества, наличия критических ситуаций, господствующей в государстве и обществе идеологии и иных социально-политических факторов. Сущность гражданского общества выражается в оказании влияния на государство в целом и субъектов, обладающих государственно-властными полномочиями, в формировании контрольных механизмов негосударственного характера, в организации массовых общественных движений, в формировании общественного мнения в том числе и в вопросах обеспечения прав и свобод человека системой государственного и муниципального управления. Институты гражданского общества не должны заменять собой государство. Без эффективной реализации государством основных его функций невозможно создание и развитие полноценного гражданского общества. Наряду с гражданским обществом должно существовать и правовое государство, взаимодействие этих двух значимых социально-правовых структур обеспечит реальное полноценное функционирование и развитие российского общества, государства и отдельного человека в нем.

Традиционно принято воспринимать институты гражданского общества, как субъекты, находящиеся в противостоянии с государственной властью. Не отрицая принципиальную социальную значимость такого противостояния, необходимо отметить, что оно должно быть конструктивно, направлено на повышение эффективности управленческой деятельности органов государственной власти и местного самоуправления в первую очередь в сфере обеспечения прав и свобод человека и гражданина. Институты гражданского общества обеспечивают реализацию потенциала гражданской активности членов общества, создают условия для сопоставления взглядов различных социальных групп, их конструктивного диалога, изучения и учета общественного мнения, формирования социальной базы развития демократии, выражения социальных и экономических требований населения.

Общественный контроль выступает одной из перспективных форм влияния гражданского общества на государственную и муниципальную власть. Не посягая на ее независимость и самостоятельность в реализации властных полномочий, осуществление

общественного контроля формирует основы сдерживания властных субъектов от злоупотреблений или произвольного использования власти, направление их деятельности на интересы общества, а в определенных случаях и выявление правонарушений при реализации властных полномочий.

## **§ 2. Правовые основы организации и осуществления общественного контроля в Российской Федерации**

Как уже отмечалось, общественный контроль является не только социальным, но и правовым институтом. Общественный контроль во всех его формах затрагивает сферу реализации властных полномочий субъектами государственного и муниципального управления. Безусловно, что данная сфера общественных отношений урегулирована нормами права, что делает необходимым в свою очередь юридическое закрепление правил и процедур осуществления общественного контроля, полномочий и пределов вмешательства его субъектов в деятельность органов государственной власти и местного самоуправления. Реализация общественного контроля должна носить правомерный характер, что обеспечит как достаточный круг контрольных полномочий субъектов общественного контроля, так и защиту процессов государственного управления от чрезмерного неоправданного деструктивного вмешательства в политических, имиджевых и иных целях, не имеющих правовой основы.

Идеи правового регулирования общественного контроля возникали и развивались вместе с формированием и развитием самой концепции общественного контроля за деятельность органов государственной власти и местного самоуправления. Следует отметить, что вопреки устоявшемуся в определенных социальных группах представлению о тотальном бесчеловечном характере организации власти и системы управления в советский период развития нашего государства, формирование институтов общественного контроля получило свое воплощение практически сразу после Октябрьской революции. Появление народных контрольных органов связано с принятием 14 ноября 1917 г. Положения ВЦИК о рабочем контроле. Уже к концу 1919 г. фактически существовало три системы контроля: рабоче-крестьянские инспекции (РКА); народный комитет государственного контроля; ведомственные контрольные органы промглавках (центрах)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Образование и развитие органов социалистического контроля в СССР. М., 1978. С. 21–22.

В дальнейшем система общественного и партийного контроля за деятельностью органов государственной власти активно осуществляла деятельность и получала свое институциональное и правовое развитие, в частности, в рамках создания и функционирования Комиссии советского контроля Совмина СССР в 1957 г. Вопросы народного контроля регулировались Законом СССР от 9 декабря 1965 г. «Об органах народного контроля в СССР», Положением об органах народного контроля в СССР от 19 декабря 1968 г., Законом СССР от 30 ноября 1979 г. «О народном контроле в СССР» и т. д. Соответствующие законы были приняты в союзных и ряде автономных республик.

Советское государство, выстраивая эффективную систему государственного управления, также уделяло существенное внимание формированию обратных связей с обществом для реализации альтернативных способов контроля за деятельностью чиновников, а также повышения степени легитимности власти, поддержки государственной идеологии, воплощения идеи построения социализма, как наилучшей социальной системы в интересах человека. Институт народного контроля получил свое закрепление на конституционном уровне, Конституция СССР 1977 г. (ст. 9) закрепляла положение о том, что усиление народного контроля является одним из основных направлений развертывания социалистической демократии<sup>1</sup>.

В правовой системе современной России нормативное регулирование общественного контроля осуществляется на различных уровнях от федерального законодательства до местных и локальных нормативных правовых актов.

В отличие от советского периода непосредственного отражения в тексте Конституции Российской Федерации институт общественного контроля не получил так же, как и в редакции Конституции с принимаемыми в 2020 г. изменениями. Это, однако, не означает отрицание идеи общественного контроля или снижение его значимости, как средства обеспечения прав и свобод человека и гражданина в системе государственного и муниципального управления.

Конституционные положения о том, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью, признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства (ст. 2); носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ (ч. 1 ст. 3); каждый имеет право на объединение, включая

---

<sup>1</sup> Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик от 7 октября 1977 г. (утратила силу) // Свод законов СССР. 1990. Т. 3. С. 14.

право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов, свобода деятельности общественных объединений гарантируется (ст. 30), право граждан Российской Федерации участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей (ст. 32) и другие создают конституционно-правовую основу для формирования института общественного контроля в рамках правовой системы России.

На федеральном законодательном уровне в качестве основополагающих нормативных правовых документов, регулирующих общественные отношения в сфере организации и осуществления общественного контроля, можно выделить: Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации», Федеральный закон от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» и др.

Также отдельные аспекты общественного контроля получили свое закрепление на уровне подзаконных актов федеральных органов государственной власти, в частности, в указе Президента РФ от 23 мая 2011 г. № 668 «Об общественных советах при Министерстве внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органах», в Постановлении Правительства РФ от 8 сентября 2017 г. № 1082 «О федеральной государственной информационной системе общественного контроля в области охраны окружающей среды и природопользования», в Распоряжении Правительства РФ от 19 сентября 2013 г. № 1689-р «Об утверждении Концепции создания и развития механизмов общественного контроля за деятельностью субъектов естественных монополий с участием потребителей и Плана мероприятий («дорожной карты»)» и др.

В качестве нормативного правового акта федерального уровня, который является основой для правотворчества в сфере общественного контроля в субъектах федерации, можно выделить Федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 183-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации».

В рамках ведомственного нормотворчества в системе МВД России отдельные аспекты организации и осуществления общественного контроля получили правовое регулирование на федеральном уровне: приказ МВД России от 10 февраля 2020 г. № 47 «О Порядке посещения мест принудительного содержания территориальных

органов Министерства внутренних дел Российской Федерации членами общественных наблюдательных комиссий», приказ МВД России от 23 мая 2012 г. № 534 «О Порядке заслушивания общественными советами при Министерстве внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органах информации должностных лиц органов внутренних дел Российской Федерации о деятельности органов внутренних дел по пресечению преступлений, охране общественного порядка, обеспечению общественной безопасности и профилактике правонарушений» и др. Также в отдельных субъектах Российской Федерации федеральные правовые нормы получили развитие в различных правовых актах. В качестве примера можно привести приказ ГУ МВД России по Краснодарскому краю от 30 августа 2011 г. № 720 «Об образовании Общественного совета при ГУ МВД России по Краснодарскому краю», приказ УМВД России по Приморскому краю от 31 января 2020 г. № 78 «Об утверждении персонального состава Общественного совета при УМВД России по Приморскому краю» и многие другие региональные ведомственные правовые акты, детализирующие и конкретизирующие положения федерального законодательства.

Безусловно, что ведомственное правовое регулирование общественного контроля не ограничивается системой органов внутренних дел. Правовые акты в данной сфере можно найти и в других подсистемах государственного управления: письмо Минфина России от 13 сентября 2017 г. № 24-05-08/59009 «Об осуществлении общественного контроля в сфере закупок», приказ ФСИН России от 28 ноября 2008 г. № 652 «Об утверждении Положения о порядке посещения учреждений уголовно-исполнительной системы членами общественных наблюдательных комиссий», приказ Минздрава России от 25 февраля 2020 г. № 121н «Об утверждении порядка посещения членами общественной наблюдательной комиссии судебно-психиатрических экспертных медицинских организаций и медицинских организаций, оказывающих психиатрическую помощь в стационарных условиях, специализированного типа с интенсивным наблюдением, а также условий проведения членами общественной наблюдательной комиссии беседы с находящимися в этих медицинских организациях лицами при осуществлении общественного контроля и порядка осуществления членами общественной наблюдательной комиссии кино-, фото- и видеосъемки лиц, находящихся в судебно-психиатрических экспертных медицинских организациях и медицинских организациях, оказывающих психиатрическую помощь в стационарных условиях, специализированного типа с интенсивным наблюдением» и др.

### **§ 3. Субъекты общественного контроля**

К субъектам, полномочным осуществлять общественный контроль, федеральный законодатель относит: общественную палату Российской Федерации; общественные палаты субъектов Российской Федерации; общественные палаты (советы) муниципальных образований; общественные советы при федеральных органах исполнительной власти, общественные советы при законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации.

Часть 2 ст. 9 Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» декларирует, что в целях осуществления общественного контроля в определенных законодательством случаях и порядке могут создаваться общественные наблюдательные комиссии, общественные инспекции, группы общественного контроля и иные организационные структуры общественного контроля.

Общественные палаты в Российской Федерации обеспечивают взаимодействие граждан государства, общественных объединений и иных негосударственных субъектов, созданных для представления и защиты интересов профессиональных и социальных групп, с органами государственной и муниципальной власти в целях учета потребностей и интересов данных субъектов и населения Российской Федерации в целом, защиты прав и свобод человека и гражданина, общественных объединений в целях осуществления общественного контроля<sup>1</sup>.

Полномочия общественных советов при органах государственной власти на федеральном уровне и на уровне субъектов федерации, а также при органах местного самоуправления носят консультативно-совещательный характер.

По общему правилу общественные советы при федеральных органах исполнительной власти формируются на конкурсной основе, правом выдвижения кандидатур в члены советов обладают общественные объединения, целями деятельности которых являются представление или защита общественных интересов и (или) выполнение экспертной работы в сфере общественных отношений. В состав общественного совета не могут входить лица, замещающие государственные и муниципальные должности и должности муниципальной службы; признанные недееспособ-

---

<sup>1</sup> Об Общественной палате Российской Федерации: федер. закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 15. Ст. 1277.

ными на основании решения суда; имеющие непогашенную или неснятую судимость; имеющие двойное гражданство. К членам общественного совета могут быть предусмотрены и дополнительные требования. Членами общественного совета при МВД России и общественных советов при территориальных органах МВД России на окружном, межрегиональном, региональном и районном уровнях наряду с вышеперечисленными не могут быть лица, имеющие или имевшие судимость; в отношении которых прекращено уголовное преследование за истечением срока давности, в связи с примирением сторон, вследствие акта об амнистии или в связи с деятельным раскаянием; являющиеся подозреваемыми или обвиняемыми по уголовному делу; неоднократно в течение года, предшествовавшего дню их включения в состав Общественного совета, подвергавшиеся в судебном порядке административному наказанию за совершенные умышленно административные правонарушения<sup>1</sup>.

Состав общественного совета утверждается руководителем соответствующего федерального органа исполнительной власти по согласованию с советом Общественной палаты Российской Федерации. Председатель общественного совета избирается членами общественного совета из своего состава.

Что касается общественных наблюдательных комиссий, то целью их деятельности является осуществление общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания<sup>2</sup>.

Общественные инспекции и группы общественного контроля осуществляют общественный контроль в целях содействия соблюдению законодательства, защиты прав и свобод человека и гражданина, учета общественных интересов в отдельных сферах общественных отношений во взаимодействии с органами государствен-

<sup>1</sup> О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, федеральных службах и федеральных агентствах, руководство деятельностью которых осуществляют Президент Российской Федерации, при федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам: указ Президента РФ от 4 августа 2006 г. № 842 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. №32. Ст. 3539; Об общественных советах при Министерстве внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органах: указ Президента РФ от 23 мая 2011 г. № 668 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 22. Ст. 3154; Об утверждении Положения об Общественном совете при Министерстве внутренних дел Российской Федерации: указ Президента РФ от 28 июля 2011 г. № 1027 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 31. Ст. 4712.

<sup>2</sup> О некоторых вопросах, возникающих у судов при рассмотрении административных дел, связанных с нарушением условий содержания лиц, находящихся в местах принудительного содержания: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 25 декабря 2018 г. № 47 // Бюллетень Верховного Суда Рос. Федерации. 2019. № 2.

ной власти и органами местного самоуправления, в компетенцию которых входит осуществление государственного контроля (надзора) или муниципального контроля за деятельностью органов и (или) организаций, в отношении которых осуществляется общественный контроль.

В целом, обозначенные субъекты в рамках осуществления общественного контроля обладают рядом общих для них прав и обязанностей.

Субъекты общественного контроля вправе:

- запрашивать необходимую для осуществления общественного контроля информацию, за исключением информации, содержащей сведения, составляющие государственную тайну, сведения о персональных данных и информации, доступ к которой ограничен федеральными законами;
- посещать в случаях и порядке, предусмотренных действующими правовыми нормами, органы и организации государственной и муниципальной власти, иные органы и организации, осуществляющие публичные полномочия;
- выступать в качестве инициаторов, организаторов мероприятий, проводимых при осуществлении общественного контроля, а также участвовать в проводимых мероприятиях;
- по результатам осуществления общественного контроля формировать итоговый документ и направлять его на рассмотрение в органы государственной власти и местного самоуправления, и в средства массовой информации;
- при обнаружении фактов нарушения прав, свобод и законных интересов человека и гражданина, общественных объединений направлять материалы, полученные в ходе осуществления общественного контроля, Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации, Уполномоченному при Президенте Российской Федерации по правам ребенка, Уполномоченному при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей, уполномоченным по правам человека, по правам ребенка, по защите прав предпринимателей, по правам коренных малочисленных народов в субъектах Российской Федерации и в органы прокуратуры;
- при наличии оснований, предусмотренных законодательством, обращаться в суд в защиту прав неопределенного круга лиц, прав и законных интересов общественных объединений.

Указанный перечень прав не является исчерпывающим и предусматривает возможность его расширения в рамках действующих правовых норм.

К основным обязанностям субъектов общественного контроля относятся:

- соблюдать установленные федеральными законами ограничения, связанные с деятельностью государственных органов и органов местного самоуправления;
- не создавать препятствий законной деятельности государственных, муниципальных и иных органов и организаций, осуществляющих отдельные публичные полномочия;
- обеспечить соблюдение конфиденциальности полученной в ходе осуществления общественного контроля информации, если ее распространение ограничено федеральными законами;
- обнародовать предусмотренную законом информацию о своей деятельности по осуществлению общественного контроля и ее результатах.

#### **§ 4. Формы общественного контроля**

В качестве основных форм общественного контроля, предусмотренных российским законодательством, можно определить общественный мониторинг, общественную проверку, общественную экспертизу. Следует иметь ввиду, что законодательством предусмотрена возможность осуществления общественного контроля и в иных формах, а также то, что общественный контроль может осуществляться одновременно в нескольких формах.

Общественный мониторинг – это постоянное (систематическое) или временное наблюдение за деятельностью субъектов, осуществляющих отдельные публичные полномочия. Общественный мониторинг должен проводиться публично и открыто с использованием информационно-телекоммуникационных систем, в том числе Интернет.

Организатором общественного мониторинга выступают общественные палаты различных уровней, общественные наблюдательные комиссии, общественные инспекции, общественные объединения, которые устанавливают порядок проведения и определение результатов мониторинга и обнародуют соответствующую информацию. По результатам общественного мониторинга субъект общественного контроля вправе подготовить итоговый документ, который подлежит обязательному рассмотрению соответствующим органом власти.

В зависимости от результатов общественного мониторинга его организатор вправе инициировать проведение общественного обсуждения, общественных (публичных) слушаний, обще-

ственной проверки, общественной экспертизы и иных предусмотренных законодательством общественных мероприятий.

Общественная проверка представляет собой совокупность действий субъекта общественного контроля по сбору и анализу информации, проверке фактов и обстоятельств, касающихся общественно значимой деятельности государственных и муниципальных органов и организаций, осуществляющих отдельные публичные полномочия, а также деятельности, затрагивающей права и свободы человека и гражданина, права и законные интересы общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций.

Инициировать общественную проверку могут любые субъекты общественного контроля, особое внимание в этой связи правовые нормы уделяют уполномоченным по правам человека как общего, так и специального характера, общественным палатам различных уровней. Организатор общественной проверки доводит до сведения руководителя проверяемых субъектов информацию об общественной проверке, порядке ее проведения и определения результатов, сроке ее проведения, который не должен превышать 30 дней. Для участия в общественной проверке могут на общественных началах привлекаться общественные инспекторы.

По результатам общественной проверки ее организатор подготавливает итоговый документ (акт), который должен содержать основания для проведения общественной проверки, перечень документов и других материалов, изученных в ходе общественной проверки, установленные и документально подтвержденные факты и обстоятельства нарушения прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций или запись об отсутствии таковых, выводы о результатах общественной проверки и предложения и рекомендации по устранению выявленных нарушений. Итоговый документ (акт) направляется руководителю проверяемого субъекта, а также иным заинтересованным лицам, размещается субъектами общественного контроля в информационно-телекоммуникационной сети Интернет.

Общественная экспертиза – это основанные на использовании специальных знаний и (или) опыта специалистов анализ и оценка актов, проектов актов, решений, проектов решений, документов и других материалов, действий (бездействия) государственных и муниципальных органов и организаций, осуществляющих отдельные публичные полномочия, проверка соответ-

ствия таких актов и решений, их проектов, документов и других материалов требованиям законодательства, а также проверка соблюдения прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций.

Инициировать проведение общественной экспертизы могут как субъекты общественного контроля, так и государственные и муниципальные органы и организации. Федеральным законом могут быть предусмотрены случаи и основания обязательного проведения общественной экспертизы. Срок проведения общественной экспертизы не может превышать сто двадцать дней со дня объявления о проведении общественной экспертизы, если иное не установлено федеральными законами<sup>1</sup>.

Общественное обсуждение принято рассматривать как используемое в целях общественного контроля публичное обсуждение общественно значимых вопросов, а также проектов решений государственных и муниципальных органов и организаций, осуществляющих отдельные публичные полномочия, с обязательным участием в таком обсуждении уполномоченных лиц указанных органов и организаций, представителей граждан и общественных объединений, интересы которых затрагиваются соответствующим решением<sup>2</sup>.

Общественное обсуждение проводится публично и открыто, возможно его проведение через средства массовой информации, в том числе через Интернет. По результатам общественного обсуждения подготавливается итоговый документ (протокол), который направляется на рассмотрение в органы государственной власти или органы местного самоуправления и обнародуется, а также размещается в Интернете.

Под общественными (публичными) слушаниями понимается собрание граждан, организуемое субъектом общественного контроля или государственными и муниципальными субъектами, для обсуждения вопросов, касающихся деятельности указанных органов и организаций и имеющих особую общественную значимость либо затрагивающих права и свободы человека и граж-

---

<sup>1</sup> «Положение о порядке проведения общественной экспертизы» (утв. решением совета Общественной палаты РФ от 15.05.2008, протокол № 4-С).

<sup>2</sup> О Порядке проведения общественного обсуждения проектов правовых актов Комитета по экономической политике и стратегическому планированию Санкт-Петербурга: распоряжение Комитета по экономической политике и стратегическому планированию Санкт-Петербурга от 5 октября 2018 г. № 247-р.

данина, права и законные интересы общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций.

Общественные (публичные) слушания проводятся в помещении, пригодном для размещения в нем представителей различных групп населения, права и законные интересы которых затрагивают вопросы, вынесенные на общественные (публичные) слушания. Организатор слушаний не вправе ограничить доступ в помещение заинтересованных лиц или их представителей.

По результатам общественных слушаний их организатор составляет итоговый документ (протокол), содержащий обобщенную информацию о ходе общественных слушаний, в том числе о мнениях их участников, поступивших предложениях и заявлениях, об одобренных большинством участников слушаний рекомендациях. Данный документ направляется соответствующим субъектам государственного и муниципального управления и обнародуется в том числе посредством сети Интернет.

Наличие и реальное эффективное функционирование институтов общественного контроля свидетельствует о демократичном характере организации системы государственного и муниципального управления, повышает уровень легитимности власти и принятых решений, является значимым средством обеспечения прав, свобод и законных интересов человека и гражданина.

**Ключевые понятия:** общественный контроль, субъекты общественного контроля, общественная палата, общественные советы при органах государственной власти, формы общественного контроля.

### **Контрольные вопросы:**

1. Каково значение общественного контроля для функционирования системы государственного и муниципального управления?
2. В чем заключается роль общественного контроля в процессе обеспечения прав и свобод человека и гражданина?
3. Перечислите основных субъектов общественного контроля. Дайте характеристику их полномочий.
4. Охарактеризуйте основные формы общественного контроля.
5. Какие формы общественного контроля представляются Вам наиболее перспективными применительно к органам внутренних дел?

**Рекомендуемая литература по теме:**

Гончаров В. В. Конституционно-правовые основы общественного контроля в Российской Федерации. М., 2019. 256 с.

Гриб В. В. Общественный контроль: учебник. М.: Юрист, 2017. 656 с.

Доронин Ю. П., Зуева О. В., Матвиенко Е. А., Сухоруков В. А., Демидов Н. Н. Общественный контроль за деятельностью органов внутренних дел: региональный аспект. Волгоград; Перископ-Волга, 2018. 184 с.

Зубарев С. М. Система контроля в сфере государственного управления. М.: Норма, 2019. 152 с.

Огнева Е. А. Общественный контроль в системе защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации. Брянск: Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Москва), 2017. 284 с.

**ДЛЯ ЗАМЕТОК**

**ДЛЯ ЗАМЕТОК**

*Учебное издание*

**ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ  
ГОСУДАРСТВЕННОГО  
И МУНИЦИПАЛЬНОГО  
УПРАВЛЕНИЯ**

*Учебник*

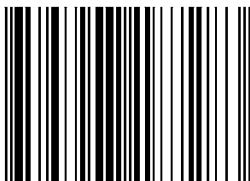
Редактор: *А. А. Уварова*

Верстка: *С. Н. Портнова*

Подписано в печать 15.12.2020. Формат  $60 \times 84 \frac{1}{16}$ .  
Уч.-изд. л. 21,2. Усл. печ. л. 23,5. Тираж 249 экз. Заказ № \_\_\_\_

Отделение полиграфической и оперативной печати РИО  
Академии управления МВД России  
125993, Москва, ул. Зои и Александра Космодемьянских, д. 8

ISBN 978-5-907187-28-3



9 785907 187283