



## **Права человека – индикатор современного развития России**

Материалы международной научно-практической конференции под общей редакцией доктора юридических наук, профессора, Академика Центральной Европейской Академии науки, литературы и искусства (Париж – Сорбонна), Почетного работника высшего профессионального образования Т. А. Сошниковой.

Издательство Московского гуманитарного университета

2015

ББК 67.400.7

П68

*Ответственный редактор:*

доктор юридических наук, профессор Т. А. Сошникова

**П68** Права человека — индикатор современного развития России : материалы Международной научно-практической конференции / отв. ред. Т. А. Сошникова. — М. : Изд-во Моск. гуманит. ун-та, 2015. — 355 с.

ISBN 978-5-906822-27-7

Сборник включает научные сообщения, с которыми выступили участники международной научно-практической конференции, проведённой 30 октября 2015 года в Московском гуманитарном университете. Материалы конференции могут быть использованы преподавателями, аспирантами и студентами при преподавании и изучении курсов «Конституционное право», «Трудовое право», «Право социального обеспечения», «Философия», «Политология», «Культурология» и других учебных дисциплин, а также научными работниками, аспирантами, магистрантами и студентами в процессе научно-исследовательской деятельности, при написании научных, дипломных и курсовых работ.

**ББК 67.400.7**

ISBN 978-5-906822-27-7

© Авторы, 2015

## Содержание

<b>Предисловие</b>	7
<b>СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ РОССИЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И МЕЖДУНАРОДНЫЕ МЕХАНИЗМЫ ЗАЩИТЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА</b>	14
<b>Лукашева Елена Андреевна</b> Права человека и процесс трансформации постсоциалистического общества	14
<b>Чиркин Вениамин Евгеньевич</b> Современные глобальные государственные концепции прав человека	25
<b>Каратаев Олег Гурьевич</b> Права человека и политическая жизнь современной России	31
<b>Карташкин Владимир Алексеевич</b> Права человека: соотношение международного и внутригосударственного права	36
<b>Бурьянов Сергей Анатольевич</b> Повышение эффективности системы международно-правовых и конституционных гарантий реализации прав человека	42
<b>Фатов Игорь Сергеевич</b> Общественные организации и их роль в защите прав и законных интересов граждан	47
<b>Васильев Станислав Александрович</b> Государственные гарантии деятельности общественных объединений в реализации конституционных прав граждан	55
<b>Аубакирова Индира Ураловна</b> Права человека в контексте сервисной модели управления делами государства	62
<b>Варламова Наталия Владимировна</b> Интернационализация юридического дискурса о правах человека	69
<b>Пряхина Татьяна Михайловна</b> Обращения граждан в Конституционный Суд РФ – индикатор состояния правовой системы России	76
<b>Крылов Константин Давыдович</b> Вопросы теории, истории и методологии исследования прав человека	84
<b>Кривенький Александр Иванович</b> Культурные права в системе прав человека: вопросы теории	88
<b>Пономарёв Михаил Викторович</b> Либеральный стандарт защиты прав человека и его роль в развитии системы международного права	94
<b>Армашова Алла Владимировна</b> Механизмы универсального сотрудничества и контроля в области прав человека	99
<b>Алексенко Антон Валерьевич</b> Право человека на свободу в интерпретации немецкого социолога Н.Лумана	104
<b>Воронина Наталия Александровна</b> Правовое обеспечение сохранения интеллектуального потенциала России	110
<b>Титова Татьяна Викторовна</b> Реализация принципа гуманизма в правовой политике современной России	118
<b>Литовкина Маргарита Ивановна</b> Аксиологический анализ конституционного права на охрану здоровья	121

<b>Бутко Андрей Викторович</b>	126
История законодательного регулирования в области противодействия дискриминации по национальному и религиозному признаку в Российской Империи	
<b>Ледях Ирина Андреевна</b>	131
Терроризм – преступные методы и средства ведения военных действий	
<b>Суворов Алексей Иванович</b>	135
Истоки террористической идеи в России и права человека	
<b>КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ СПОСОБЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА</b>	141
<b>Ботагарин Руслан Бакыт</b>	141
Роль Конституции в обеспечении прав и свобод граждан	
<b>Кудрявцев Максим Александрович</b>	147
Ассоциации (союзы) как коллективный субъект защиты прав человека в России	
<b>Грудинин Никита Сергеевич</b>	154
К вопросу о новеллах избирательного законодательства накануне выборов депутатов Государственной Думы Российской Федерации седьмого созыва	
<b>Пирогова Елена Евгеньевна</b>	157
Отказ в принятии заявления к производству суда как нарушение права на судебную защиту	
<b>Колесова Наталья Сергеевна</b>	161
Проблемы демографии и состояние российского здравоохранения	
<b>Васильева Татьяна Андреевна</b>	168
Политика в отношении предоставления гражданства как важнейшая составляющая миграционной политики Российской Федерации	
<b>Волох Владимир Александрович</b>	173
Совершенствование законодательства о предоставлении иностранным гражданам убежища в Российской Федерации	
<b>Надилова Айнура Куаньшбековна</b>	179
Права трудовых мигрантов в рамках Евразийского экономического союза (ЕАЭС)	
<b>Курпякова Светлана Ивановна</b>	183
Реализации прав поднаемателей жилого помещения, предоставленного на условиях социального найма	
<b>Скурлова Инна Геннадьевна</b>	188
Обеспечение органами государственной власти и органами местного самоуправления условий для осуществления гражданами права на жилище	
<b>Гаврилова Юлия Вячеславовна</b>	193
Значение изменений в законе о нотариате для обеспечения экономических прав граждан	
<b>Божкараулы Алтай, Иманкулова А.</b>	199
Ювенальная юстиция в международно-правовой защите прав детей	
<b>Дашко Александр Викторович</b>	204
Право человека на безопасность генетически модифицированных пищевых продуктов и материалов	

<b>ПРАВА И СВОБОДЫ В СФЕРЕ ТРУДА И СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ</b>	210
<b>Колотова Наталья Валерьевна</b>	210
Изменение объема социальных обязательств государств и проблемы обеспечения социально-экономических прав	
<b>Казанцев Дмитрий Александрович</b>	217
Распределение бремени доказывания как фактор защиты трудовых прав	
<b>Сошникова Тамара Аркадьевна</b>	223
Защита профессиональными союзами права на достойную заработную плату»	
<b>Хныкин Геннадий Валентинович</b>	230
Реализация социально-трудовых прав на локальном уровне правового регулирования	
<b>Чупрова Елена Викторовна</b>	236
О некоторых направлениях развития законодательства о праве человека на социальное страхование в современных условиях	
<b>Филаткина Анна Павловна</b>	239
Социальные пособия гражданам, имеющим детей: современное состояние	
<b>Желтов Олег Борисович</b>	244
Правовые проблемы охраны труда несовершеннолетних при приёме на работу в РФ	
	248
<b><u>МОЛОДЁЖНАЯ СЕКЦИЯ</u></b>	
	248
<b>ПРАВОВЫЕ И НЕПРАВОВЫЕ МЕХАНИЗМЫ ЗАЩИТЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА</b>	
<b>Арустамова Оксана Владимировна</b>	248
Свободы как элемент правового статуса личности	
<b>Болотова Алёна Сергеевна</b>	253
Права человека: приоритет международного права над внутригосударственным	
<b>Булгакова Наталья Дмитриевна</b>	258
Права человека как универсальная ценность	
<b>Киселёва Надежда Николаевна</b>	262
Конституционное развитие прав и свобод человека и гражданина	
<b>Канина Елена Владимировна</b>	265
Сотрудничество РПЦ и государства в сфере защиты прав человека	
<b>Гасанова Анастасия Артуровна</b>	268
Проблемы защиты личности от жестокого или унижающего достоинство обращения	
<b>Кутузов Александр Анатольевич</b>	273
Индивидуальная жалоба в конституционный (уставной) суд субъекта Российской Федерации как средство защиты социальных прав	
<b>Жукова Яна Владимировна</b>	279
О некоторых проблемах реализации права инвалидов на свободное, беспрепятственное передвижение и доступ к объектам социальной инфраструктуры	
<b>Андриевский Артур Александрович</b>	281
О совершенствовании гарантий реализации права детей-инвалидов на получение доступного образования	
<b>Кодочигова Анна Эдуардовна</b>	284
Основные проблемы обеспечения права студентов на государственную социальную стипендию	

<b>Кузнецов Артём Алексеевич</b>	287
Право на квалифицированную юридическую помощь: понятие и актуальные проблемы	
<b>Мартыненко Александр Владимирович</b>	290
Правовое положение профсоюзов в России: сравнительный анализ	
<b>Михайловская Варвара Андреевна</b>	294
Деятельность Уполномоченного по правам человека Российской Федерации в сфере избирательных прав граждан	
<b>СОЦИАЛЬНО-ТРУДОВЫЕ ПРАВА И ИХ ЗАЩИТА</b>	301
<b>Капилина Марина Сергеевна</b>	301
Применение понятия правовой культуры с целью защиты прав работника на локальном уровне	
<b>Зорина Ольга Олеговна</b>	305
Производственный совет: ключ или барьер для социальной функции трудового права	
<b>Ильин Сергей Владимирович</b>	307
Дискриминация по гендерному признаку в сфере трудовых отношений	
<b>Сидорова Александра Игоревна</b>	312
Этические нормы трудового права	
<b>Шуняев Роман Сергеевич</b>	316
Особенности защиты основных прав несовершеннолетних в сфере труда средствами прокурорского надзора	
<b>Тарасова Мария Анатольевна</b>	320
Об особых мнениях судей Конституционного Суда РФ по трудовым делам	
<b>Барциц Сабина Зурабовна</b>	324
Актуальные проблемы регулирования пенсионного возраста как условия реализации права граждан на пенсионное обеспечение по законодательству Российской Федерации	
<b>Осипова Анастасия Николаевна, Синцова Елена Александровна</b>	326
О некоторых проблемах защиты права семьи на благосостояние (на примере материнского капитала)	
<b>Шигурова Анна Андреевна</b>	328
Проблемы реализации права семьи, имеющей детей, на материнский (семейный) капитал	
<b>Возняк Андрей Михайлович</b>	331
О некоторых проблемах реализации трудовых прав несовершеннолетними, признанными полностью дееспособными, в российском законодательстве	
<b>Крымова Юлия Андреевна</b>	335
Современные проблемы социально-трудовых отношений	
<b>Игнатьева Кристина Сергеевна</b>	340
О совершенствовании механизма реализации права граждан, имеющих детей, на оплачиваемый отпуск по уходу за ребенком	
<b>Эггерт Ксения Константиновна</b>	342
Защита прав работника в случае прекращения трудовых отношений по инициативе работодателя: нужно ли России ратифицировать Конвенцию МОТ №158?	
<b>Юнок Дмитрий Станиславович</b>	348
Незаконные санкции в отношении работника	

## Предисловие

30 октября 2015 года в Московском гуманитарном университете состоялась Международная научно-практическая конференция «Права человека – индикатор современного развития России». Соучредителями конференции выступили Московский гуманитарный университет, Институт государства и права Российской академии наук (сектор прав человека), Международный союз юристов и Союз юристов Москвы.

Активное участие в подготовке и проведении конференции принимали члены Правления Московского общества трудового права и права социального обеспечения. Информационную поддержку конференции оказала компания «КонсультантПлюс». Редакция федерального журнала «Судья» предоставила участникам конференции свои журналы за 2015 год.

Для участия в конференции приглашены ведущие ученые в области прав человека, конституционного, административного, трудового и других отраслей права; философии, социологии, культурологии, политологии, экономики, правозащитных, профсоюзных и других общественных организаций России, предприниматели, преподаватели, студенты, магистранты и аспиранты вузов России и зарубежных государств.

В общей сложности в конференции приняли участие более 120 человек.



Вела конференцию председатель организационного комитета, заведующая кафедрой гражданского процесса и социальных отраслей права МосГУ, доктор юридических наук, профессор, академик Центральной Европейской Академии науки, литературы и искусства (Сорбонна, Париж) Сошникова Т.А.

От имени Университета участников конференции приветствовал Луков В. А., доктор философских наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ, директор Института фундаментальных и прикладных исследований Московского гуманитарного университета.



Как всегда, с глубоко продуманным докладом на тему «Права человека и трансформация политической системы России (1985-2015 гг.)» выступила член-корреспондент РАН, доктор юридических наук, главный научный сотрудник сектора прав человека Института государства и права РАН Лукашева Е. А.





Известный ученый в области зарубежного конституционного права, доктор юридических наук, профессор, главный научный сотрудник Института государства и права РАН, Заслуженный юрист и Заслуженный деятель науки РФ Чиркин В.Е. в своем выступлении рассмотрел глобальные концепции прав человека в современном мире.



Юрист-международник Карташкин В. А., доктор юридических наук, профессор, главный научный сотрудник ИГП РАН, Заслуженный юрист РФ, член Консультативного Комитета Совета ООН по правам человека (в отставке) посвятил свое выступление соотношению международного и внутригосударственного права при регулировании и обеспечении прав человека.



Многих участников конференции волновали проблемы правового регулирования миграционных процессов. Доктор политических наук, Почётный работник ФМС, профессор кафедры государственного управления и политических технологий Института государственного управления и права ГУУ Волох В.А. выступил с научным сообщением на тему «Совершенствование законодательства о предоставлении иностранным гражданам убежища в Российской Федерации».



Вопросам теории, истории и методологии исследований прав человека посвятил свое выступление доктор юридических наук, профессор Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), Председатель Московского общества трудового права и права социального обеспечения, член Исполкома Международного союза юристов Крылов К. Д.



Наряду с выдающимися учеными в работе конференции приняли участие представители предпринимательских структур. В частности, арбитражный управляющий, первый заместитель Председателя Союза юристов Москвы Вильховский М. В., обратил внимание собравшихся на проблемы защиты прав работников при банкротстве (несостоятельности) работодателя.



Заместитель директора по правовым вопросам ООО «Стройиндустрия», Арбитражный управляющий (ПАО ЦФО), член Общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России», заместитель начальника юридического отдела по Вологодской области Комиссии по борьбе с коррупцией Титова Т. В. подготовила научное сообщение на тему «Реализация принципа гуманизма в правовой политике современной России».



Индивидуальный предприниматель Литовкина М. И. выступила с научным сообщением на тему «Аксиологический анализ конституционного права на охрану здоровья».

Представители Республики Казахстан кандидат юридических наук, доцент кафедры теории и истории государства и права Казахского гуманитарно-юридического университета (Астана), докторант МГУ имени М.В.Ломоносова Аубакирова И. У. подготовила выступление на тему: «Права человека в контексте сервисной модели управления делами государства»; кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой конституционного и международного права Карагандинского государственного университета имени академика Е.А.Букетова Божкараулы Алтай, посвятил свое выступление ювенальной юстиции и ее роли в международно-правовой защите прав детей, а старший преподаватель кафедры конституционного и международного права, докторант PhD Карагандинского государственного университета имени академика Е.А.Букетова Ботагарин Руслан Бакыт выступил на тему «Роль Конституции в обеспечении прав и свобод граждан».



Обсуждение проблем обеспечения и защиты прав человека проходило на пленарном заседании. Кроме того было сформировано пять секций. В общей сложности на конференции выступили 104 человека, в том числе 42 человека – это студенты, магистранты и аспиранты. На конференции были представлены обучающиеся МГУ имени М.В.Ломоносова, Московского государственного юридического университета имени О.Е.Кутафина (МГЮА), НИУ «Высшая школа экономики», МГПУ, РГСУ, Академии Генеральной прокуратуры, Московского гуманитарного университета, среди которых студент 1 курса Мартыненко А.В., который посвятил свое выступление правовому положению профсоюзов в советское время и современной России. Это символично, по-

скольким профсоюзам в октябре 2015 года отметили 110-ю годовщину своей деятельности, как представителей трудящихся в борьбе за их права.

10 человек студентов 2 и 3 курсов, представлявших Академию Генеральной прокуратуры, посвятили свои выступления социально- трудовым и социально-экономическим правам работников и членов их семей. Такое значительное количество представителей молодежи на научно-практической конференции, посвященной правам человека и их обеспечению в современной России, свидетельствует о том, что им не безразлично отношение государства к обеспечению прав человека.



Все участники конференции отметили актуальность обсуждаемых проблем и выразили благодарность руководству Московского гуманитарного университета за прекрасно организованную научно-практическую конференцию, которая прошла на высоком теоретическом уровне. Материалы данной конференции будут полезны как в учебном процессе, так и для дальнейших научных исследований.

# СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ РОССИЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И МЕЖДУНАРОДНЫЕ МЕХАНИЗМЫ ЗАЩИТЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

Лукашева Е.А.<sup>1</sup>

## Права человека и процесс трансформации постсоциалистического общества

**Аннотация:** Права и свободы человека, гуманизация общественных отношений должны быть главными ориентирами процессов трансформации, происходивших в мире и в Российской Федерации. В статье показаны те трудности и противоречия, которые сопутствуют процессам радикальных преобразований, осуществляемых в российском обществе, и их влияние на состояние прав и свобод человека.

**Ключевые слова:** права человека, радикальные преобразования, политическая система, рыночная экономика, общественное сознание

Процесс системных трансформаций охватывает всё большее количество стран, меняющих модели своего политического и экономического устройства. Начало этому процессу положили события, происходившие на пространстве бывшего Советского Союза, когда со сменой политического руководства страны, приходом к власти М.Горбачева начались преобразования социалистической системы, названные «перестройкой». На первых этапах развития речь шла не о радикальном преобразовании всей советской системы, а о расширении ее политических институтов – гласности, свободы слова, информации, печати. Эти слова, произнесенные «сверху», оказали гальванизирующее воздействие на общественное сознание, разбудили общество, вызвали к жизни подавленные авторитарной властью стремления к свободе, участию в политической жизни страны, возможности свободно высказывать свое мнение и отстаивать убеждения, способствовали преодолению генетически заложенного страха перед властью.

В своем первоначальном замысле «перестройка» предполагала лишь совершенствование демократии, оставляя в неприкосновенности саму социалистическую систему. Однако идеи свободы, гласности, открытости явились «спусковым механизмом», который в короткое время превратил значительную часть населения в граждан, подхвативших и расширивших эти идеи, и «перестройка» переросла в системную трансформацию иллюзорной демократии – в подлинную, в свободное общество с рыночной экономикой.

Трансформация – это радикальное, комплексное преобразование всех структур общественной системы – политической, экономической, социальной, культурной. Основной целью таких преобразований должен быть человек, обеспечение его прав и свобод, достойной жизни. Права человека – индикатор

---

<sup>1</sup>Лукашева Елена Андреевна – член-корреспондент РАН, главный научный сотрудник сектора прав человека Института государства и права РАН

состояния общества и положения человека в нем. Если система не обеспечивает прав и свобод человека, если эти ценности носят в обществе декоративный характер, необходимы ее радикальные преобразования. Поэтому процесс трансформации – это *ценностное* преобразование системы, ориентированное на человека, его социальное самочувствие, гуманизацию отношений – человек, общество, государство. Без реализации этих целей преобразования утрачивают свою значимость.

Любые радикальные преобразования требуют длительного времени, продуманных стратегий, учета состояния общественного сознания народа. Такой подход значительно облегчает процесс трансформации, позволяет осуществить его планомерно, предотвращая возможные драматические ситуации, социальные и национальные конфликты. Трансформации, происходящие в XXI веке в различных государствах мира, вызывают огромный интерес не только науки, но и государственных деятелей, мировой общественности.

Характер современных системных трансформаций различен. Катализатором трансформаций для стран, входивших в мировую социалистическую систему, явились события, происходившие в период «перестройки» в Советском Союзе. Европейские социалистические страны обрели независимость от «старшего брата», а Проект-89, созданный усилиями европейских постсоциалистических стран, содержал 3 важнейших позиции: во-первых, демократия и свобода; во-вторых, правда о нашей истории и современности; в-третьих, рыночная экономика. Трансформация в большинстве стран Восточной Европы прошла достаточно успешно, многие из них были приняты в Европейский Союз. В настоящее время более 30 стран, в которых проживает свыше 1,8 миллиарда человек, то есть  $\frac{1}{4}$  населения земного шара, осуществляет системную трансформацию<sup>1</sup>.

У стран Восточной Европы успешность преобразований определяется тем, что в авторитарном режиме они пребывали значительно более короткое время, чем в СССР. К тому же следует учесть историческую предрасположенность этих стран к ориентации на западные ценности.

Процессы трансформации проходят и в таких странах, как Чили, Никарагуа, Гана, Йемен, Индия, Шри-Ланка и др., в которых осуществляется демократизация и либеральные рыночные реформы.

Особое место в этом мировом процессе занимает Китай, у которого своя концепция трансформации: построение социализма с «китайской спецификой», преобразование экономики на рыночной основе, формирование гармоничного общества, затем демократизация. В политической сфере была обозначена возможность реформы политической системы КНР. Однако преобразование политической системы по образцу западной демократии категорически отвергнуто. Демократия – это ценность и благо, официальный формат – «низовая демократия», «внутрипартийная демократия»<sup>2</sup>. Для Китая характерны неспешность ре-

---

1Колодко Г.ж. Великие трансформации 1989 – 2029 гг. // Мир перемен. 2010. № 1. С.22.

2Бородич В.Ф. Проблемы трансформации политических систем России и Китая. Конец XX - начало XXI вв. Опыт сравнительного анализа. М., 2008. С. 51.

форм, разведение во времени экономических и политических преобразований, создание привлекательного климата для инвестиций, сохранение дружественных отношений со всеми странами, в том числе с США. Наряду с этими принципами, которые Китай последовательно реализует, важное значение имеет личность человека, определившего оптимальные способы системной трансформации китайского общества – Дэн Сяопина. Как известно, Китай занимает сейчас второе место в мире, его ВВП превышает 7,4 триллиона долларов<sup>1</sup>. Можно предположить, что на стратегию Китая, наряду с национальными устойчивыми принципами и невероятным трудолюбием населения, известное воздействие оказала поспешность, хаотичность проведения преобразований, драматические ситуации, многократно происходившие в России в процессе трансформации. Не только для Китая, но и для ряда других стран – это отрезвляющий пример неверно очерченного пути радикальных преобразований. В работах китайских ученых большое внимание уделяется оценкам трансформационных процессов в России. Отмечается, что политическое руководство России отказалось от социализма, стратегия России принципиально противоречит китайской модели преобразований, результатом российского выбора оказалось падение социально-экономических показателей, снижение совокупной национальной мощи, падение уровня жизни населения<sup>2</sup>.

Изучение процессов трансформации и их перспектив имеет особое значение в современных условиях, поскольку оно призвано оценивать не только характер перемен, происходящих в нынешнее время, но и прогнозировать новые вызовы, которые неизбежно возникнут в дальнейшем. Их надо предвидеть, поскольку внезапное, запоздалое понимание перемен таит в себе огромную опасность для человечества. Этим вопросам был посвящен Давосский экономический форум 2012 г. «Великие трансформации и формирование новых моделей», Давосский экономический форум 2014 г. «Переустройство мира: последствия для общества, политики, бизнеса». При обсуждении выдвинутых проблем особое внимание уделялось не только совершенствованию государственных механизмов, балансу рыночных отношений и государственного воздействия на экономику, но и гуманитарному измерению новых моделей, ориентированных на высшие ценности – права и свободы человека.

Трансформация, происходящая в России, предполагает радикальные политические, экономические, социальные, культурные преобразования, цель которых – обеспечить все виды прав человека и гражданина, которые органично включены в указанные сферы. Трансформация, лишенная ценностного измерения, т.е. качества жизни и обеспечения свободы и равенства человека, это чисто технологический процесс, призванный обеспечить прибыль узкого круга лиц, это неолиберальная модель, усиливающая раскол общества, уничтожающая со-

---

<sup>1</sup>Титаренко М.Л. Китай – наш сосед // Лекции и доклады членов Российской Академии Наук в СПбГУ (1993-2013). СПб, 2013.

<sup>2</sup>Бородич В.Ф. Указ.соч. С. 50-55.



лидарность и единство людей в сложных ситуациях, которыми так богат XXI век.

К сожалению, трансформационные процессы в России развиваются трудно и непоследовательно. Прошло 30 лет с начала преобразований; за эти годы совершено немало серьезных просчетов и ошибок, за которые народ платит высокую цену; небольшие победы и взлеты сменяются кризисами и потерей устойчивого развития; вера народа, позволившая перейти от отдельных политических реформ к универсальной трансформации системы, поколеблена, уровень жизни большинства населения невысок.

Есть еще одно важное обстоятельство, которое не способствует преемственности политики трансформации на различных этапах ее развития – это личностный фактор, персонифицированная власть, оставшиеся непоколебимыми традиции социалистического общества, длительное время находившегося в авторитарном режиме.

Начало трансформации в России относят к 1991г., ознаменовавшего распад Советского Союза и возникновение нового государства – Российской Федерации. Однако следует отметить, что процесс преобразования, начавшийся в Советском Союзе и его союзных республиках, прежде всего в РСФСР, был продолжен новым государством – Россией, как преемницей Союза. Прежде всего, надо ответить на вопросы – как оценить период «перестройки», нужна ли она была обществу, или Союз мог продолжить существование, слегка реформированный в его наиболее уязвимых структурах. На мой взгляд, стремление к расширению (даже не расширению, а созданию подлинной демократии с постепенным формированием рыночной экономики) было объективной неизбежностью, поскольку созданная по утопическим схемам система исчерпала свои возможности. И если бы не приход к власти нового поколения, прежде всего М.Горбачева, этот процесс вскоре был бы неизбежно инициирован другими лидерами.

«Перестройка», активно поддержанная значительной частью общества, очень скоро вызвала отторжение у многих ее участников, поскольку в сознании большинства перестройка отдельных структур должна была «в исторически короткие сроки» вызвать решительные изменения в обществе. Даже известные, авторитетные экономисты поддерживали эту позицию. Так, академик Т.И.Заславская определяла «перестройку» как социальную трансформацию, как радикальное и *относительно быстрое изменение социальной природы или типа общества*<sup>1</sup>. Этим объясняется и давление на сторонников «перестройки» с целью ускорения процесса преобразований, преодоления медлительности и нерешительности, с одной стороны, сопротивление проводимым мерам противников, которых, как выяснилось позднее (путч ГКПЧ), было немало, - с другой.

Сегодня предельно ясно, сколь труден и непредсказуем процесс преобразований, невиданных в истории человечества – переход от социализма к капи-

---

<sup>1</sup>Заславская Т.И. Трансформационный процесс в России // Социальная трансформация реформируемой России. Новосибирск. 1999. С.12.

тализму – частной собственности, рыночным отношениям, абсолютно неприемлемых при догматическом подходе к реалиям экономической жизни. Россия снова, как и в 1917 году, пошла нехоженными тропами, снова стала жертвой непреодолимого желания взять крепость «кавалерийским наскоком».

Вместе с тем, следует отметить, что в сфере политических прав уже на ранних этапах перестройки был совершен прорыв: приняты важнейшие законодательные акты – «О порядке организации и проведения митингов и демонстраций», «О печати и других средствах массовой информации», «Об общественных организациях». В декабре 1988 года в Конституцию СССР были внесены изменения, создавшие новую структуру и функции Советов как органов государственной власти, принят новый избирательный закон. В марте 1989 года прошли первые свободные выборы. Началась работа по проекту новой Конституции СССР. Внеочередной Съезд народных депутатов 5 сентября 1991 года принял Декларацию прав и свобод человека, которая должна была стать составной частью Конституции Союза. Эту работу по расширению и реальному, а не иллюзорному осуществлению прав человека нельзя недооценивать.

Одновременно были сделаны первые шаги перехода к рынку: приняты законы о кооперации, индивидуальной трудовой деятельности, аренде, расширению прав предприятий, приватизации жилища. В Правительстве была организована комиссия, наметившая пути перехода к рыночной экономике (в ее состав входили выдающиеся экономисты во главе с академиком Л.Абалкиным). Но эти реформы тормозились, да и инициаторам «перестройки» было ясно, что неожиданный переход к частной собственности был бы не понят в тот период большинством населения<sup>1</sup>.

Большое внимание уделялось социальным проблемам. Приняты законы о социальной помощи малоимущим, участникам Великой Отечественной войны. Но экономика находилась в состоянии хаоса, и эти законы были не более чем «заявлениями о намерениях».

Меры по формированию нового общества были прерваны внезапными событиями, которые лидеры «перестройки» не предвидели, а ситуация обязывала предвидеть и предотвратить их.

Приход Ельцина к власти сопровождался деструктивными акциями, сыгравшими разрушительную роль в судьбе Союза, а затем и России. Он инициирует принятие первым Съездом народных депутатов РСФСР Декларации о суверенитете России, которая предопределила распад Советского Союза. В Конституцию РСФСР (статья 76) вносятся изменения, согласно которым действие актов Союза на территории РСФСР, ущемляющие права РСФСР, приостанавливаются Российской Федерацией. Объявляется о переходе органов исполнительной власти Союза в непосредственное подчинение Президенту РСФСР, а также о прекращении финансирования всех союзных органов. Далее – Беловежское соглашение, ратифицированное Верховными Советами союзных республик, объявившее о «ликвидации» Советского Союза. С правовых позиций –

это был противоправный акт, с нравственной – предательский. Жертвами этих действий стали тысячи людей, проживавших на территории бывшего Советского Союза. Поскольку государственные границы субъектов Союза не были четко определены, после образования СНГ начались территориальные споры между государствами (Нагорный Карабах, Молдова-Приднестровье, Южная Осетия, Чечня, Таджикистан, Ингушетия, Абхазия, Украина), и эти проблемы оплачены тысячами человеческих жизней. Они не преодолены и сегодня.

Были использованы и иные средства, которые привели бы не только к развалу Союза, но могли подорвать и федеративное устройство России. Для обеспечения поддержки автономий, входивших в РСФСР, без которой он не мог прийти к власти, Б.Ельцин провозгласил, что автономии могут взять столько суверенитета, «сколько сумеют проглотить». Конституции Башкортостана, Татарстана, Адыгеи, Ингушетии, Республики Коми, Северной Осетии-Алании заявили о суверенитете своих территорий и праве заключать международные договоры. Земля, недра, природные ресурсы были объявлены собственностью народа, проживающего на территории автономий, а государственным языком – язык коренных народов; некоторые автономные образования признавали законодательные акты РСФСР в том случае, если они не противоречат, местному законодательству. В Федеративном договоре 1992 г. содержалось признание суверенитета - «автономная республика (государство)». Если распад Советского Союза был неизбежен, то для предотвращения драматических последствий необходима была длительная работа на правовой основе над процедурой прекращения существования великой державы, которая позволила бы избежать хаоса и вооруженных конфликтов.

Однако процесс «суверенизации» автономий после прихода Ельцина к власти был приостановлен Постановлением Конституционного Суда от 7 июня 2000 г. «О проверке конституционных актов автономий», признавшим суверенитет автономий неконституционным.

В процессе работы над проектом Конституции РФ сложилось противостояние Президента и Верховного Совета РСФСР. Несмотря на драматическую ситуацию, сложившуюся в стране, принятие Конституции России 12 декабря 1993 года в результате всенародного голосования было и остается важным событием в истории России. Следует отметить, что глава 2 Основного закона «Права и свободы человека и гражданина» явилась подлинным достижением процесса демократизации общества. В этот период возникали многочисленные средства массовой информации, создавалось множество политических партий, велись все более острые дискуссии. Этот тренд был продолжением общественного возрождения, обусловленного «перестройкой».

Заявление о переходе к рынку было сделано Б.Ельциным еще в период вхождения РСФСР в состав Союза. После прихода Ельцина к власти было сформировано правительство молодых реформаторов-приверженцев неолиберальной модели рыночной экономики. Формирование рыночной экономики, тем более в обществе, где действовали административно-командные методы – процесс трудный, мучительный для миллионов людей, чья жизнь обрушилась в

результате проводимых реформ, чуждых и непонятных им. Разумеется, за этим заявлением не было ни продуманных планов, ни осознания того обвала, в котором окажется Россия.

Людей призывали включиться в рыночную стихию, суть которой не была ясна не только народу, но, как показало дальнейшее развитие событий, и самим реформаторам. Залог успеха реформаторы видели в «минимизации» роли государства, его полном устранении от воздействия на рыночные отношения. Началось хаотичное перераспределение собственности с криминальным уклоном, накопление первоначального капитала, образование мощного сектора «теневой экономики», разрушение промышленного и аграрного производства, шла распродажа (противоправная и бесконтрольная) недвижимости и сырьевых ресурсов страны.

Приватизировались предприятия, созданные усилиями всего народа.

Приватизация осуществлялась по несуразным ценам в десятки и сотни раз ниже рыночных. Люди в качестве «собственников» приватизируемого имущества получили так называемые «ваучеры», которые, по словам реформаторов, открывали им простор для приобретения частной собственности. Это был беспрецедентный обман, который обездолил тысячи людей, лишившихся работы, средств к существованию, социального статуса, нормальной жизни, достоинства. Но «невидимая рука рынка», о победе которой заявлял Президент и молодые реформаторы, сделала свое дело – обогатила небольшую группу людей, причастных к власти, и в период советского режима, и в период реформ Ельцина, и поставила в тяжкое положение подавляющую часть населения страны.

В такой ситуации гражданская активность населения стала угасать, рейтинг Ельцина резко упал. Обострились протестные настроения. В феврале 1995 года 67 % россиян оценивали сложившуюся в стране ситуацию как катастрофическую или кризисную. Массовые установки россиян на ближайшее будущее в связи с отсутствием веры в способность власти изменить положение дел к лучшему характеризовались как глубоко пессимистические – 68,4 %<sup>1</sup>.

С декабря 1991 г. по декабрь 1992 г. цены на товары народного потребления и услуги выросли в 26 раз. За два года цены на многие товары увеличились в 100-150 раз. Обесценились пенсии и зарплаты.

В 1992 году объем промышленного производства снизился на 18,8 %; в 1993 году – еще на 12 %; в 1994 – на 21 %. Все это отразилось на общем настрое, потере доверия к власти. Но главное – люди оказались абсолютно незащищенными в результате амбициозных проектов, не учитывающих своеобразие условий, в которых развивалась страна, и общественного сознания населения.

Кроме сокрушительных материальных проблем усилился раскол общества, и народ даже в условиях крайне сложной экономической ситуации увидел

---

<sup>1</sup>Горшков М.К. Российское общество в условиях трансформации(социологический анализ). М., 2000. С. 104-105.

главную опасность в возможности массового вооруженного противостояния. Более 51 % граждан опасались развязывания в стране социальных конфликтов и даже гражданской войны<sup>1</sup>.

В результате поспешности в проведении рыночных реформ стали закрываться крупные производства, тысячи людей остались без работы, без средств к существованию. Резко возросли цены на продовольственные и промышленные товары, начались задержки с выплатой пенсий и зарплат. Трудная экономическая ситуация привела к социальному неравенству, и это проецировалось на другие сферы жизни, в частности, на политику, культуру, социальную сферу. Произошел резкий социальный раскол общества. Нобелевский лауреат по экономике Дж. Стиглиц отметил: «Россия обрела самое худшее из всех возможных состояний общества – колоссальный упадок, сопровождаемый столь же огромным ростом неравенства. И прогноз на будущее мрачен: крайнее неравенство препятствует росту»<sup>2</sup>.

В результате экономических реформ 90-х годов российское государство потеряло больше, чем за время Второй мировой войны<sup>3</sup>.

За 10 лет пребывания Б.Ельцина у власти страна перенесла расстрел Белого дома, две войны, дефолт, кризис, инфляцию, возрождение авторитарного правления.

В 2000 г. победу на выборах Президента России одержал В.Путин. До своего избрания он около полугода занимал пост Председателя Правительства. Несмотря на то, что по сравнению с другими кандидатами в Президенты, уже больше десятилетия занимавшими значительные места в политическом пространстве, он был новичком в этой игре, его рейтинг в декабре 1999 г. превышал рейтинг конкурентов в избирательном процессе – 34,8 %. В марте 2000 г. он победил с подавляющим количеством отданных за него голосов – 52,6 %.

В такой победе большую роль сыграла усталость и напряжение народа от хаоса и непредсказуемости действий Ельцина, а также энергичность, волевой настрой В.Путина, его ориентация на порядок и стабильность. В.Путину удалось прекратить военные действия в Чечне, внести относительное успокоение в умонастроения народа, четко сформулировать направления предполагаемых реформ.

В экономической сфере была отброшена установка на минимизацию роли государства, что давало надежду на уменьшение социальной напряженности и преодоление неолиберализма 90-х годов. Усиление государства и формирование гражданского общества, обеспечение и защита прав человека были выдвинуты как первоочередные задачи внутренней политики. Во внешней политике – восстановление авторитета и престижа России, ее интеграция в современное мировое пространство. Эта программа получила поддержку у народа, вызвала некоторый духовный подъем и оптимистические ожидания.

---

1 Там же. С. 50.

2 Стиглиц Дж. Глобализация: тревожные тенденции. М., 2003. С. 25.

3 Примаков Е. Современная Россия и либерализм // Российская газета. 17 декабря 2012 г.

К сожалению, многие политические и экономические реформы не были доведены до конца. Так, намеченные в 2008 году крайне необходимые для страны процессы модернизации и инновационного развития страны, без которых невозможны структурные преобразования экономики, не были реализованы. В заявлениях В.Путина и Д.Медведева многократно подчеркивалось, что без модернизации и инновационного развития невозможно улучшение качества жизни населения, что отсталая сырьевая экономика не гарантирует устойчивого развития и национального благосостояния, что нужно создание «умной» экономики, основанной на интеллектуальном превосходстве и производстве уникальных знаний<sup>1</sup>. Это – упущенные возможности, вполне достижимые в «тучные года», когда существовали устойчиво высокие цены на нефть.

В 2008-2009 гг. разразился мировой экономический кризис, в который была втянута и Россия. Этот кризис показал, что неолиберальная модель экономического развития, которая возродилась в условиях глобализации, обостряет неравенство государств в мирохозяйственных связях, дорого обходится и отдельным государствам, и мировому сообществу. К сожалению, неолиберализм – неизбежная черта рыночной экономики, преодоление которой достигается активной социальной политикой государства. Социальное государство с рыночной экономикой – это трудно организуемый и постоянно поддерживаемый симбиоз, поскольку создать гармонию социальности и рынка чрезвычайно трудно. В период глобализации неолиберализм возрождается. Такой процесс происходит и в России.

Государство, экономика которого способствует невиданному росту олигархических слоев, как грибов после дождя, невольно должна считаться с этой финансовой силой. А такая сила и порождает то самое неравенство, которое превышает предельно допустимые нормы различий в доходах социальных групп населения. Если учесть, что огромные финансовые потоки отечественных олигархов оседают за рубежом и работают на чужую экономику, неудивительно, что сохраняется коррупция, бюджет не может выделять такие средства, которые способны решить социальные проблемы. Невольно бремя расходов возлагается на народ, который получает невысокую зарплату, но вынужден платить непомерную цену за образование, медицинскую помощь, детский сад и т.д. Постоянно растут цены на потребительские товары, на жилье, газ, электричество и др.

К сожалению, в России по-прежнему считают неприемлемым отказ от плоской шкалы налогообложения («олигархо-гуманизм»), в то время как введение прогрессивного налога помогло бы решению неотложных задач. Это свидетельствует о том, что неолиберальные взгляды на развитие экономики вновь набирают силу и в России. «Российские неолибералы, в этом, пожалуй, их главная ошибка, исходят из универсальности западных экономических теорий, игнорируют их эволюцию, не считаются с особенностями развития рыночных

---

<sup>1</sup>Российская газета. 24 ноября 2009 г.

отношений в нашей стране<sup>1</sup>». Борьба за уход государства из экономики возобновляется. Неолиберализм незаметно, шаг за шагом вновь входит в нашу жизнь, несмотря на то, что неолиберальная политика привела в 1998 г. нашу страну к дефолту.

Сложности, связанные с вхождением России в мировое сообщество, значительно увеличились в связи с событиями на Украине и введением санкций. Применение санкций Европейским Союзом еще раз подтвердило взаимозависимость стран современного мира в экономической сфере. Власть заверяет население, что санкции легко преодолимы, а импортозамещение можно совершить в короткие сроки. Создается впечатление, что мы только и дожидались санкций для развития высокотехнологических производств, обеспечения населения сельскохозяйственной продукцией. Официальная пропаганда строится исключительно на оптимистических прогнозах – вот теперь мы сможем создавать инновационный продукт, завалить страну сельхозпродукцией. Возникает вопрос – а кто мешал нам это делать на протяжении 20 лет? Как стало возможным, что получив право на землю, крестьяне, не имеющие опыта индивидуальной деятельности, попали в руки авантюристов, скупавших землю за бесценок у несведущих людей? Почему так трудно выживают фермеры, отдающие произведенную продукцию за бесценок перекупщикам, почему не действует сбытовая кооперация, почему импортная продукция заменила отечественную?

Экономический кризис и экономические санкции в Евросоюзе оказывают непосредственное воздействие на социальную политику государства, сокращение его социальных обязательств. Структурные реформы, проводимые сегодня в России, ставят целью перевести на максимальную самоокупаемость здравоохранение, образование, науку, культуру. Трудно представить результаты таких реформ, если учесть, что более 50 % граждан имеют месячный доход ниже 18 тысяч рублей, а 38 % - ниже 14 тысяч рублей. Такое реформирование при инфляции, приближающейся к 15 %, крайне неблагоприятном инвестиционном климате может привести к весьма плачевным социальным последствиям.

Необходимо отметить и сужение пространства демократии, принятие законов, чрезмерно затрудняющих реализацию политических прав граждан: на свободу митингов, шествий и демонстраций, свободу слова, мнений, убеждений, свободу деятельности НКО и др. Представляется очень тревожным появление в законодательстве и внедрение в общественное сознание термина «иностранный агент». Об этом много пишут и говорят. Неспособность считаться с общественным мнением в сфере политических свобод граждан, провозглашенных в Конституции России может расцениваться как признак авторитаризма.

Вполне объяснимо стремление власти сохранить порядок и относительную стабильность, учитывая множество «цветных» и не «цветных» революций, происходящих сегодня в мире, но необходимо ориентироваться на менталитет народа. Президента поддерживают много лет почти 90 % избирателей. Это чрезвычайно редкое явление в мировой политической практике. К тому же оп-

---

<sup>1</sup>Примаков Е. Современная Россия и либерализм // Российская газета. 17 декабря 2012 г.

позиция у нас весьма слаба, у нее нет единства и солидарности, она не может объединить свои силы. Причина этого – не противоречия программ различных партий, а амбициозные притязания их лидеров по принципу, кто из них «самый-самый».

В конечном счете, такая политика власти делает народ апатичным, отчужденным от всех процессов, происходящих в стране, озабоченным «выживанием» в сложных экономических и социальных ситуациях. Это противоречит основной цели трансформации – обеспечению прав и свобод человека, повышению качества жизни, развитию гражданственности, сознания своей причастности к общественным преобразованиям. Изучение трансформационных процессов России показывает трудности, ошибки и непредсказуемость результатов стратегических программ, решений власти, связанных с преобразованиями общества. Следует обратить особое внимание на то, что ошибки и просчеты в стратегии преобразований в России воспроизводят в значительной мере те ошибки и просчеты, которые были допущены в стране в период построения социализма, закончившегося крахом исторического эксперимента.

Преобразования, осуществляемые в России, как показывает нынешняя реальность, не имели ни продуманной стратегии, ни реальных прогнозов, ни подготовленности населения страны к радикальным переменам, ни интеллектуальной оснащенности элиты. В результате хаотические процессы властных структур, случайность и субъективизм принимаемых решений порождают «социальные неожиданности», которые оплачиваются дорогой ценой – материальной необеспеченностью большей части общества, отчуждением народа от участия в политических процессах, нравственной деградацией общества, его резким социальным расколом, изоляцией страны, приносящей несомненный вред дальнейшему экономическому развитию России. Президент Путин В.В. справедливо отметил в третьем Послании Федеральному Собранию 19 марта 2003 г.: «Сегодня ни одна страна, каких бы размеров, какой бы богатой она не была, не может развиваться успешно, если она изолирована от остального мира. Наоборот, успех сопутствует тем государствам, которые осознанно, грамотно и динамично интегрируются в мировую экономику». Для изменения сложившейся ситуации в России необходима ориентация на универсальные ценности мирового развития – права и свободы человека. При этом необходимо учитывать:

- своеобразие предшествующего строя, стойкость традиций и стереотипов, господствовавших в нем;
- степень готовности общественного сознания народа к предстоящим переменам;
- оценку реального состояния экономики страны, социальной сферы, духовно-нравственного климата общества.

Такие оценки должны быть положены в основу краткосрочных и долгосрочных программ трансформации системы. Это позволит избежать утопичности проектов преобразования общества, не допускать поспешности принимаемых решений.



### **Библиография:**

- 1.Бородич В.Ф. Проблемы трансформации политических систем России и Китая. Конец XX - начало XXI вв. Опыт сравнительного анализа. М., 2008.
- 2.Горшков М.К. Российское общество в условиях трансформации (социологический анализ). М., 2000.
- 3.Гринберг Р. До и после перестройки // Мир перемен. 2010. № 3
- 4.Заславская Т.И. Трансформационный процесс в России // Социальная трансформация реформируемой России. Новосибирск. 1999.
- 5.Колодко Г.В. Великие трансформации 1989 – 2029 гг. // Мир перемен. 2010. № 1
- 6.Примаков Е. Современная Россия и либерализм // Российская газета. 17 декабря 2012 г.
- 7.Стиглиц Дж. Глобализация: тревожные тенденции. М., 2003.
- 8.Титаренко М.Л. Китай – наш сосед // Лекции и доклады членов Российской Академии Наук в СПбГУ (1993-2013). СПб, 2013.

**Чиркин В.Е.<sup>1</sup>**

### **Современные глобальные государственные концепции прав человека**

**Аннотация:** В статье рассматриваются три разных государственных концептуальных подхода к правам человека, имеющие глобальный характер: исламский (мусульманский), содержащий в большей или меньшей степени некоторые следы полуфеодальных элементов, либерально-полусоциально капиталистический подход и тоталитарно-социалистическую концепцию прав гражданина (в последние годы в некоторых социалистических странах конституции содержат также формулировку «права человека»).

**Ключевые слова:** права человека, три государственных глобальные концепции, мусульманский подход, либерально-полусоциальный капиталистический подход, тоталитарно-социалистический подход.

Нормы о некоторых личных правах человека и политических правах гражданина издавна содержались в конституциях государств. Некоторые положения такого рода были уже в средневековых английских документах, считающихся теперь составной частью «неписаной» британской Конституции, но массовое распространение такие нормы получили со времен первой конституции государства – Конституции США 1787 г. и французской Декларации прав человека и гражданина 1789 г. Теперь принципиальные положения международного права о правах человека (Всеобщая декларация прав человека ООН

---

<sup>1</sup>Чиркин Вениамин Евгеньевич, доктор юридических наук, профессор, Главный научный сотрудник Института государства и права РАН, Главный научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, Заслуженный юрист РФ, Заслуженный деятель науки РФ

1948 г., два международных пакта о гражданских и политических правах, об экономических, социальных и культурных правах 1966 г.) признаны подавляющим большинством государств мира, ссылки на них иногда содержатся в конституциях.

В обществе, у разных лиц, их группировок всегда существуют неодинаковые взгляды по вопросу о правах человека (например, в США и некоторых европейских странах существуют многомиллионные мусульманские анклав, которые в своей массе придерживаются особых взглядов по этому вопросу). Неодинаковы позиции политических партий, общественных объединений (в том числе организаций правозащитников) и т. д. Заявления и оговорки представителей государств при подписании и ратификации названных выше международных актов имеют другой характер: это выражение позиции государства, государственной идеологии, *государственная концепция*..

Иногда такие оговорки при ратификации имеют сравнительно частный характер (например, Бельгии от 21 апреля 1983 г. или Багамских островов от 4 декабря 2008 г., что положения о равенстве прав нельзя автоматически толковать как равенство прав граждан и иностранцев, что само собой разумеется), но некоторые оговорки очень существенны (например, Китая от 10 февраля 1972 г., что положения пактов будут толковаться в соответствии с принципами Конституции Китая (социалистической Конституции), или оговорки некоторых мусульманских стран, отражающие их особую позицию о правовом положении мужчин и женщин)<sup>1</sup>.

Оговорки последнего рода отчетливо отражают разные концептуальные подходы определенных групп государств к правам человека. Они свидетельствуют, что в современном мире сложились *три глобальные государственные концепции* прав человека, представляющие принципиально разные подходы государств, которые хотя и разделены географически (государства нередко находятся на разных континентах), но имеют те или иные общие позиции по вопросу о правах человека, *Это исламская (мусульманская) государственная концепция* прав человека, содержащая (в зависимости от характера государства) в большей или меньшей степени некоторые следы полуфеодалных элементов, *современная либерально-полусоциальная капиталистическая концепция* (она отличается от прошлых подходов государственной власти в капиталистических странах в ХУШ- первой половине ХХ в.) и *тоталитарно-социалистическая концепция прав гражданина* (в последние годы она тоже изменяется, в некоторых социалистических странах, в частности, конституции содержат также формулировку «права человека»). Разные концептуальные подходы групп государств к правам человека и гражданина находят свое выражение не только в международных отношениях (это видно, в частности, по приведенным данным о ратификации международных пактов), но и по содержанию официальных документов государств, прежде всего конституций (основных низамов в некото-

---

<sup>1</sup>[https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-3&chapter=4&lang=en#EndDec](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-3&chapter=4&lang=en#EndDec)

рых арабских странах, Корана и Сунны, которые официально в некоторых странах провозглашены конституцией государства). Такие акты выражают основы государственной идеологии, в том числе по вопросу о правах человека, в концентрированном виде.

Для того, чтобы верно понять правовое и особенно фактическое положение человека и гражданина в странах с названными выше государственными концепциями прав человека, нужно учитывать также основы общественного и государственного строя тех стран, где такие права провозглашаются и реализуются. Поэтому ниже сказано и о некоторых ключевых элементах такого строя в разных группах стран.

*Мусульманская* идеология и мусульманское право широко распространены в мире, от Филиппин до США. По подсчетам исламских источников на 2014 г. мусульманское право в той или иной мере практикуют в частных отношениях (а в ряде стран и в публичных) 1 млрд. 757 млн. 292 тысячи 623 мусульман (из 7 млрд. 68 млн. 607 тысяч 554 человек населения Земли). В процентном соотношении получается, что практически каждый четвертый живущий на планете является приверженцем ислама (точная цифра – 24,86%)<sup>1</sup>.

Далеко не во всех странах, где живут мусульмане (например, считается, что в основном в православной или вообще неверующей России их от 20 до 30 млн., а иногда значительно меньше)<sup>2</sup> мусульманская идеология принята как государственная. Она в той или иной мере является таковой приблизительно в 20 государствах мира, т.е. в их десятой части. К тому же, официальная идеология в странах мусульманского фундаментализма (Саудовская Аравия, Катар, Оман и др.), где существует монархия, нет выборов, парламентов, запрещены партии, быть гражданами государства и обладать полными правами могут только «правоверные» (мусульмане), применяются членовредительные наказания, установленные Кораном, существенно отличается от государственной идеологии в «продвинутых», «модернизированных» мусульманских странах (Египет, Ирак, Ливан, Сирия и др.), где существует республиканская форма правления, немусульмане являются гражданами, есть выборы (и женщины, хотя фактически в слабой степени, участвуют в них), действуют партии, парламенты, выборные (или частично выборные) советы на низовом уровне.

Вместе с тем, существуют некоторые общие подходы в государственной концепции прав человека обеих групп мусульманских государств, проистекающие из того, что Коран является для мусульманина основным руководством в любых публичных и частных отношениях, даже в интимном поведении. Человек в мусульманском праве пассивен, его действия направляет Аллах. Считается, что законы, в том числе о правах человека, тоже пишут не люди, их рукой водит Аллах.

---

1<http://www.ansar.ru/analytics/skolko-musulman-v-mire>; FB.ru: <http://fb.ru/article/189076/skolko-musulman-v-rossii-projivaet>. Есть иные данные о меньшем проценте.

2<http://www.gazeta.ru/social/2012/12/17/4894681.shtml>

Хотя мусульманскими странами приняты хартии о правах человека, а в конституциях есть соответствующие нормы, главное в мусульманской концепции не права, а обязанности мусульманина перед Аллахом и умой (сообществом «правоверных»). Эти обязанности (в том числе, религиозные) должны соблюдаться неукоснительно, иначе грозит наказание. Мутава (мусульманская религиозная охрана в общественных местах) или мусульманские судьи существуют не только в странах мусульманского фундаментализма, но, например, в Индонезии, Малайзии, где они даже в наше время (2010 г.) приговаривали к порке пальмовыми ветвями европейских женщин за ношение нетрадиционной одежды.

Считается, что одной из центральных идей в Коране является идея справедливости по отношению к человеку. Справедливость имеет в мусульманских странах (основные толки мусульманского права) конкретные формулировки и нормы (закят -5%-ный налог с доходов пользу бедных, запрет рыбы – взимания процента при долге (займе), создание вакуфной собственности (для помощи бедным), особая защита публичной, а не частной, собственности, которая, как считается, передана Аллахом умме. Проявлением принципа справедливости в современных условиях является и порядок распределения доходов, полученных от экспорта углеводородов, между всеми гражданами страны – мусульманами в некоторых странах мусульманского фундаментализма (Кувейт и др.).

Однако принцип «исламской справедливости» понимается своеобразно. Люди в мусульманском государстве не равны. Принцип «исламской справедливости» допускает преимущества «правоверных» над «неверными» (в Коране есть даже тезис о «священной войне» против «неверных», теперь его иногда истолковывают иначе), знатных племен перед другими, шейхов – по сравнению с рядовыми мусульманами, суннитов по отношению к шиитам (два главных направления исламской религии), мужчин перед женщинами. Женщины (половина населения) рассматриваются в Коране как нижестоящие существа по отношению к «вышестоящим» их мужчинам. В наследственном праве, при показаниях в суде и др. в некоторых мусульманских странах женщина приравнивается к половине мужчины. Своеобразными институтами брачно-семейного права являются многоженство и временный брак. Они тоже отражают неравенство.

В конституциях продвинутых мусульманских стран, хотя и говорится, что мужчины и женщины равны, уточняется, что равны по шариату, что шариат является источником законодательства (например, ст.2 Конституции Египта 2014 г. устанавливает, что «Принципы исламского шариата являются основным источником законодательства»), а шариат равноправие исключает.

*Либерально-полусоциальная капиталистическая концепция* прав человека соответствует стандартам международного права. Она является государственной в подавляющем большинстве стран мира всех континентов (приблизительно в 170 государствах), находящихся на разных уровнях развития с общим населением более 4 млрд. человек, хотя в некото-

рых из них ее основные положения не осуществляются. Ратифицируя Пакт об экономических, социальных и культурных правах, некоторые из развивающихся стран заявляли, что они «временно откладывают» осуществление некоторых положений Пакта о правах человека<sup>1</sup>.

Признаки полусоциальной эта концепция получила в основном после второй мировой войны (некоторые элементы были и до нее) в связи с появлением в капиталистических странах общинного социального законодательства (о правах профсоюзов, о труде и его оплате, о МРОТ, прожиточном минимуме, положений о социальной справедливости, социальном партнерстве и др.). Эти положения существенно отличались от предшествующего периода, когда декларировалась власть хозяина над работником, социально-экономические права не признавались, а профсоюзы даже в начале XX в. преследовались американскими судами как незаконное вмешательство в управление собственностью.

Однако главным принципом капиталистической системы и теперь является господство частной собственности, а движущей силой - стремление к максимальной прибыли. Это ведет к неизбежной ограниченности социального фактора, лозунгов социальной справедливости при капитализме, не позволяет и не позволит стать системе, в том числе ее части - государственной концепции прав человека полностью демократической и полностью социальной. Поэтому мы назвали государственную концепцию прав человека в таких странах либеральной и полусоциальной.

В новом социальном законодательстве развитых капиталистических стран много замечательных достижений. Это невозможно и не следует отрицать, но в правовой системе либерально-полусоциального капитализма принят *индивидуалистический* подход к человеку и гражданину. На первый план выдвигаются личные и политические права и свободы. Первые считаются абсолютными и неограничиваемыми (жизнь постоянно вступает в противоречие с такой трактовкой, начиная с применения смертной казни, отрицающей неограничиваемое право на жизнь). Социально-экономические права, хотя и признаются, но в некоторых странах (прежде всего в англосаксонском праве) считается, что они не должны включаться в конституции, поскольку не могут быть обеспечены непосредственными судебными решениями (никакой суд не даст работу безработному, ссылающемуся на конституционное право на труд) и, таким образом, в какой-то мере исключаются из государственной концепции. Главное значение придается формально-юридическому закреплению прав и свобод и юридическим гарантиям, остальным (социально-экономическим и политическим) придается меньшее значение, хотя они существуют.

Либерально-полусоциальный капитализм, как и в прошлом, исходит из принципов свободы предпринимательской деятельности человека и свободы

---

<sup>1</sup>[https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-3&chapter=4&lang=en#EndDec](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-3&chapter=4&lang=en#EndDec)

его труда. Но теперь свобода частной собственности юридически ограничена конституциями: частная собственность должна служить общественным интересам, выполнять общественные функции (такие положения есть только в отдельных конституциях), а использование труда предпринимателем ограничено рамками нового социального законодательства. Указанные выше формулировки о социальной справедливости, социальном партнерстве и другие также отражают новое отношение государственной концепции либерально-полусоциального капитализма к правам человека.

*Правовая система тоталитарного социализма* в настоящее время сохранилась в пяти государствах (Вьетнам, Китай, КНДР, Куба, Лаос) с населением около 1,5 млрд. человек (подлинного социализма, как он мыслился многими передовыми умами человечества, пока осуществить не удалось). Современная ситуация в сохранившихся странах тоталитарного социализма несколько отличается от марксистско-энгельсовской и ленинско-большевистской ортодоксальной трактовки особенно по вопросам собственности, об «эксплуаторах», об идеологии). Неодинакова степень тоталитаризма (например, ситуация в Китае не та, что в КНДР), но основные постулаты социализма в его марксистско-ленинской трактовке, хотя и с национальной спецификой (в дополнение к марксизму-ленинизму называются идеи Мао Цзэдуна, Дэн Сяопина в Китае, Ким Ир Сена и Чучхе в КНДР, Хо Ши Мина во Вьетнаме, Хосе Мартина Кубе и т.д.) сохраняются. Эти постулаты закреплены в конституциях государств, в других правовых актах и осуществляются на практике.

Перечень прав, записанных в конституциях этих странах соответствует международным пактам, но традиционно речь идет о правах *гражданина*. Они рассматриваются как дарованные социалистическим государством, властью трудящихся, а существование прирожденных и неотчуждаемых абсолютных прав *человека* отрицается (правда, как упоминалось, в 2004 г. в Конституции Китая это положение включено). Кроме того, конституции устанавливают *целевое и ограниченное* использование человеком и гражданином его конституционных прав: они могут использоваться в целях строительства социализма и коммунизма, иное может быть уголовно наказуемо.

Права человека и гражданина действуют в других странах в условиях строя, который отличается существенными особенностями. В принципе частная собственность, с которой связывается эксплуатация человека человеком, должна быть упразднена, теперь частная собственность в определенных пределах допускается, но должна господствовать и господствует социалистическая собственность; эксплуататоры должны быть упразднены (теперь частная предпринимательская деятельность в определенных рамках допускается); государственная власть принадлежит «трудящимся»<sup>1</sup>, только они пользуются полнотой прав, права эксплуататоров

---

<sup>1</sup> Термин «диктатура пролетариата», отвергнутый международным коммунистическим движением, теперь почти не используется, в социалистических конституциях говорится о власти народа, (эта

могут быть ограничены законом (это было); ведущим классом в обществе является рабочий класс (отсюда для «рабочего» власть устанавливает некоторые преимущества); бессрочно устанавливается закрепленная конституциями руководящая и направляющая роль коммунистической партии в обществе и государстве (юридически ее члены не имеют никаких преимуществ в правах, но фактически ими обладают); общественные и религиозные организации могут создаваться, но первые должны быть едиными для профессий и слоев населения, а не распылять их активность (единые профсоюзы, единые женские и молодежные организации и т.д.), находиться под руководством партии и войти в широкую массовую организацию - единый отечественный, национальный и т.д. фронт, руководимый коммунистической партией (Вьетнам, Китай и др.), Религиозные организации отделены от государства, но на практике они и верующие граждане иногда подвергаются притеснениям; в обществе устанавливается обязательная государственная идеология – марксизм с национальной спецификой. Индивидуальные и групповые выступления против такой идеологии запрещены уголовными кодексами и наказываются.

Выше названы только принципиальные черты трех глобальных государственных концепций прав человека и гражданина. Существуют и другие, они требуют детальных, в том числе страноведческих исследований.

**Каратаев О.Г.<sup>1</sup>**

### **Права человека и политическая жизнь современной России**

**Аннотация:** В статье рассмотрены некоторые вопросы состояния дел с правами человека в России, дана оценка их реального положения и определены перспективы совершенствования соответствующего правового механизма в условиях новых видов государственной политики современного мира.

**Ключевые слова:** права человека, права народов, русский народ, правосознание, юридические и социальные обязанности, жертвенность, духовность, референдум, ответственность.

За последние десятилетия в области прав человека принято множество правоустанавливающих документов - Декларация прав человека, Международные пакты о правах человека и множество других международно-правовых актов, направленных на защиту и обеспечение прав человека, созданы международные органы, призванные осуществлять контроль за обеспечением прав че-

---

формулировка ранее отвергалась во имя тезиса о власти трудящихся), Вместе с тем, следы прежнего подхода сохраняются. В ст. 1 Конституции КНР (1982) говорится о «государстве демократической диктатуры народа», а во Введении упоминается о «демократической диктатуре рабочего класса», по сути «диктатуре пролетариата». В других странах тоже наряду с тезисом о власти народа, говорится о «государстве трудящихся».

<sup>1</sup> Каратаев Олег Гурьевич, доктор технических наук, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой Основ государственного управления, заместитель директора института МТМ ГУМРФ им. адмирала С.О. Макарова.

ловека, недопущением военных конфликтов. ОБСЕ регулярно созывали знаковые совещания – Хельсинкское, Копенгагенское, Венское и множество других. Государства Европы и России обсуждали не так давно проблему единого европейского дома. И это было естественно, поскольку мы связаны не только географией, но и историей, культурой, наукой, демографией, экономикой. И вдруг все кончилось, мир раскололся и потенциал дискуссий и содружеств перешел в санкции и вооруженные конфликты. Казалось бы – как такое возможно?

На самом деле все это не только возможно, но и закономерно, все это назревало давно и не могло не произойти в социальном, правовом, культурном и экономическом пространстве Европы.

Может возникнуть естественный вопрос – предметом статьи являются права человека в России, а причем тут Европейская политика и международные отношения?

Постараюсь коротко объяснить тесную связь и взаимную обусловленность этих вопросов. Начну с одной из известных цитат Н. Бердяева, на которую любят ссылаться многие выдающиеся российские ученые, в том числе и известный профессор Е.А. Лукашева :«Национализм неразрывно связан с государством, и поэтому он является источником войны. Национализм гораздо больше связан с ненавистью к чужому, чем с любовью к своему. Националистические страсти, терзающие мир, не являются непосредственными, первичными страстями, они срastaются с государственными интересами, очень многое вызывается пропагандой»<sup>1</sup>.

Ссылка на эту цитату позволяет профессору Е.А. Лукашевой придти к такому выводу: «Национализм – явление низменное, связанное с примитивностью мышления отдельных сообществ»<sup>2</sup>.

Такое отношение к национализму, будучи господствующим в современном юридическом сообществе России, чревато не только теоретическими просчетами, но и вполне реальной опасностью, угрожающей одному из основных ценностей демократии – правам человека, а среди этих прав – и важнейшее право – на жизнь и, конечно же, - жизнь, достойную человека в современном ментальном понимании этой категории социальной ценности.

Хочу в этой связи привести цитату из работ выдающегося русского ученого прошлого века, профессора И. А. Ильина : «Чувство собственного духовного достоинства не существует само по себе, в индивидуальном исполнении. Человек уважает в себе личную духовную силу через ее национальный характер, как свое главное право, как основу правосознания. Большевицкая власть сделала все, чтобы уничтожить чувство собственного достоинства в таком понимании. Поэтому первое, что необходимо России после большевиков – это государственно трезвая и мудрая диктатура и государственно отрезвевший народ, нашедший свою старую историческую установку : «дело государственное нести честно и грозно», оставить «криводушие» и «мягкодушие», «воров-

---

1 Бердяев Н. Судьба России М.1990.С.316-317

2 Лукашева Е.А. XXI век : Падение ценности прав человека. Издательство МосГУ, 2014.С.33



ской обычай», «смуту», понять, что тот, кто «Русь несет грозно»- губит сам себя.

Есть такой уровень правосознания, при котором не поможет никакая система выборов: деморализованная чернь, лишённая национального правосознания вообще неспособна к выборам (т.е. выделению лучших), она неизбежно выделяет худших, и причем, за частный прибыль (тот или иной вид коррупции). И подобно этому: если диктатура окажется в руках авантюристов – демагогов, то они отберут себе «свиту» и партию столь же низменную по уровню правосознания, сколь низки они сами. Нет и не может быть такой системы выборов, которая спасла бы государство от негодяев, если негодяйский политический уровень преобладает в стране.

Зато возможны и реальны такие избирательные системы, которые дали бы ход и успех худшим элементам страны, несмотря на то, что общий уровень правосознания гораздо выше этой политической черни. Демагогия и коррупция могут погубить страну при помощи демагогической и коррупционной системы выборов. И главная послереволюционная опасность России состоит в том, что ей извне будет навязана (прикрываясь угрозой русского национализма) именно такая гибельная система, при которой худшим элементам развязаны руки, а лучшие люди лишены возможности сказать свое свободное слово и не могут быть выдвинуты вперед и наверх»<sup>1</sup>.

Прав, как всегда, гений. Именно такая система, о которой он пишет, победила на Украине в самом ее худшем варианте, растоптав чувство собственного достоинства и уважения достоинства других народов, автономность национального правосознания и в конечном итоге – право народа, главное право – на жизнь, уничтожив уже сейчас в братоубийственной войне, по разным оценкам – от 50 и до 100 тысяч человек.

В то же время, национальные идеологии ( национализм) привели и к «японскому чуду» и к «китайскому чуду» и в значительной степени, к «германскому чуду» 50-х – 60 – х годов ( К. Аденауэр), «французскому чуду» ( Де Голь), а также, в некоторой степени, – и к русскому быстрому восстановлению народного хозяйства в послевоенный период. Как говорил в свое время К. Маркс и повторяли В. Ленин и И.Сталин – «нет ничего практичнее хорошей теории». Разумеется, без указанных выше достижений европейских (и не только) государств были бы совершенно невозможны все современные правовые, международные и внутригосударственные системы обеспечения и охраны прав человека.

Что же касается многочисленных прав человека, перечисленных в упомянутых выше правоустанавливающих документах (касательно современной России), то хотелось бы отметить следующую особенность российской политической жизни.

В других странах крупный бизнес, банки не представлены так широко в парламенте, как в России. В них предоставлены социально успешные люди в

---

<sup>1</sup> Ильин И.А. Собрание сочинений. Том второй. Книга вторая. Москва, «Русская книга», стр. 27-28

различных областях жизнедеятельности, включая бизнес. Но мало где вовлечен в законодательную деятельность такой большой процент самых богатых граждан. При возникновении вопросов, затрагивающих их экономические интересы, они могут быть ( и зачастую так и происходит) поставлены выше социально – трудовых и политических интересов. К тому же избирателям недостаточно реальных рычагов осуществления народной власти. Заслуживает внимание точка зрения, в соответствии с которой «никаких реальных инструментов» осуществления власти (контрольных, надзорных, распорядительных, санкционных, бюджетизирующих, любых других) Конституция РФ народу не предлагает.

К сожалению, в гуманитарных науках в последнее время наблюдается то же, о чем когда – то великий физик Резерфорд сказал (когда у него спросили, как он относится к широкому внедрению математики в физику) приблизительно следующее :«Аппарат становится все сложнее, а результатов все меньше».

То же – и в правоведении. Разговоры о правах человека носят все более и более усложненный и малопонятный характер, а реальных практических результатов все меньше.

Например, юридически очень трудно ответить на такой, казалось бы простой вопрос : «Как соотносить право человека на жизнь и обязанность отдать эту жизнь в очень большом числе практически значимых случаев (военный долг, долг гражданский, врачебный, родительский и т.д.)?» Я лично убежден, что ответ может быть только один, который дал в свое время И.А. Ильин : «Жить стоит только ради того, ради чего можно в любой момент этой жизнью пожертвовать»<sup>1</sup>.

У него же можно и подсмотреть ответ на много вопросов, связанных с многочисленными нарушениями прав человека в современной России. Перечисление их (нарушений) заняло бы слишком много места (несправедливое распределение доходов с децильным коэффициентом, превышающие 50, при среднем в Европе не более 10, высокая смертность, преступность, ограничение прав на свободу слова и т.д.)

У И.А. Ильина, одного из культурнейших людей Европы применительно к политической ситуации современной России можно взять следующую фразу: «Водворение справедливости является, безусловно, важнейшей задачей государственной власти. Однако, реальные условия государственного существования бывают таковы, что постановка этой задачи на первое место может привести к гибели государства»<sup>2</sup>.

Более того, современная обстановка в мире такова (угроза прямой и косвенной агрессии, постоянные вооруженные конфликты, в которых принимает и будет еще более широко принимать участие Россия) что на повестке дня стоит вопрос о реальном правовом механизме обеспечения высокой эффективности управления государством. Для чего, на мой взгляд, следует начать подготовку всенародного референдума, который в соответствии с законом о референдуме

---

<sup>1</sup>Так же с.29

<sup>2</sup> Так же С.30

2004г. можно будет провести сразу после выборов осенью 2016 года в Государственную Думу. Мне представляется, что на референдум можно было бы в строгом соответствии с упомянутым законом и международной практикой вынести следующие вопросы.

1. Считаете ли вы необходимым закрепить законодательно преимущество национального права над международным на всей территории РФ и внести соответствующие поправки как во внутреннее законодательство России так и в международные договоры?

2. Считаете ли вы нанесение ущерба Российскому государству в области материальной, военной и культурной в особо крупных размерах, независимо от формы вины (умысел или неосторожность) государственной изменой?

3. Считаете ли вы необходимым законодательно закрепить особую роль Русского народа и Русской Православной Церкви в создании, развитии и сохранении России?

4. Считаете ли вы необходимым принятие пакета законов, направленных на снижение социальной напряженности в обществе, доведение децильного коэффициента (отношение дохода 10% самых богатых к доходу 10% самых бедных) с 30- 40 до 10 -15 (среднеевропейского уровня)?

Уверен, что положительный ответ народа на эти вопросы ( а опросы ВЦИОМ говорят об очень большой вероятности этого), даст в руки президента России В.В. Путина реальные рычаги, не только позволяющие, но и обязывающие его провести такие реформы, результаты которых позволят обеспечить действительно реальный характер прав человека в России. Я уж не говорю о том, что такие реформы позволят смягчить обстановку как в ближнем зарубежье (Украина, Кавказ и т.д.) так и в других странах восточной и западной Европы, выведя Россию на действительно передовые позиции в борьбе за права человека.

#### **Библиография:**

1. Бердяев Н. Судьба России М.1990

2. Ильин И.А. Собрание сочинений. Том второй. Книга вторая. Москва, «Русская книга»

3. Лукашева Е.А. XXI век: Падение ценности прав человека. Издательство МосГУ, 2014

## Права человека: соотношение международного и внутригосударственного права

**Аннотация:** В статье анализируется соотношение международного и внутригосударственного права применительно к правам человека. Автор приходит к выводу о верховенстве международного права в мировой политике и на национальном уровне. Объем этого верховенства ограничивается сферой правового регулирования международных и внутригосударственных отношений.

**Ключевые слова:** права человека, верховенство, невмешательство, конвенционные органы, договорные нормы.

Развитие прав и свобод личности во внутригосударственном праве и становление принципов и норм международного права в сфере прав человека неразрывно связаны между собой. В этом процессе международное и внутригосударственное право оказывают влияние друг на друга и неизменно взаимодействуют.

Международное и внутригосударственное право постоянно развиваются, изменяются их принципы и нормы, объекты и методы правового регулирования, сфера действия, субъекты. Все это влияет на соотношение международного и внутригосударственного права, которое не остается статичным, а постоянно изменяется.

В доктрине международного права существуют разные точки зрения относительно соотношения международного и внутригосударственного права. Одни ученые придерживаются дуалистической концепции, другие – монистической. Суть дуализма состоит в том, что международное и внутригосударственное право рассматриваются как различные, но взаимосвязанные между собой системы. Сначала дуалистическая концепция подчеркивала не столько связь между этими системами права, сколько их различия и независимость. Виднейшие представители этого направления заявляли, что международное право и внутригосударственное право представляют собой отдельные отрасли права, которые хотя и никогда не пересекаются, но в той или иной степени взаимодействуют<sup>2</sup>. Современные юристы-международники, сторонники дуалистической концепции, подчеркивая разделение правовых систем на международное и внутригосударственное право, признают их более тесную связь и взаимодействие<sup>3</sup>.

---

1 Карташкин Владимир Алексеевич, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, главный научный сотрудник Института государства и права РАН

2 Triepel H. *Völkerrecht und Länderrecht*. Leipzig 1899. S 111; Анцилотти Д. «Курс международного права». М., 1961. Т. 1. С. 66.

3 См.: Броунли Я. «Международное право». М., 1977. Кн. 1. С.67; .... «Международное право». Отв. ред. Кузнецов В.И., Тузмухамедов Б.Р. издание 3-е, М. 2010. С. 198-226.

Сторонники монистического направления также не отличались единством взглядов. Одни из них исходили из примата внутригосударственного права, другие – из верховенства международного права.

Теория примата внутригосударственного права имела сторонников, главным образом, среди немецких ученых второй половины XIX - начала XX в. Они находились под влиянием Гегеля, который считал, что национальное государство «есть абсолютная власть на земле» и эта власть может изменять по своей воле не только внутригосударственное, но и международное право<sup>1</sup>. Эти взгляды широко использовались для оправдания тоталитаризма и фашизма, необузданного произвола в международных отношениях.

Большинство современных юристов-международников, включая российских ученых, придерживаются дуалистической теории, отмечая, что хотя международное и внутригосударственное право представляют собой две самостоятельные правовые системы, но они тесно связаны между собой и оказывают непосредственное влияние друг на друга<sup>2</sup>.

Различные взгляды на соотношение международного и внутригосударственного права особенно ярко проявляются при обсуждении вопроса о правах человека и внутренней компетенции государств. Позиции государств в этом отношении, как и мнения ученых, не остаются неизменными и во многом определяются тенденциями развития международных отношений.

После принятия Устава ООН многие советские и иностранные юристы-международники считали, что регулирование прав человека – внутреннее дело государств, а не дело международного сообщества<sup>3</sup>. Более того, США в своих официальных заявлениях отвергали юридическую обязанность государств в соответствии с Уставом ООН гарантировать соблюдение определенных прав и свобод человека без различия расы, пола, языка и религии<sup>4</sup>.

Советский Союз, признавая юридическую обязательность положений Устава ООН, абсолютизировал понятие государственного суверенитета и считал, что регулировании прав человека полностью относится к внутренней компетенции государств. СССР занимал по этому вопросу непримиримую позицию, что явилось одной из основных причин того, что он 10 декабря 1948г. воздержался при принятии Генеральной Ассамблеей ООН Всеобщей декларации прав человека<sup>5</sup>.

---

1См.: Гегель. Соч. См; Л.; 1934. Т. 7. С. 349.

2Обзор различных теорий и соотношении международного и внутригосударственного права. см. Черниченко С.В. «Контурсы международного права». М., 2014. С. 177 - 220.

3См.: Оппенгейм Л. «Международное право». М., 1949. Т. 1.п/т 2. С. 206; Хайд Ч. «Международное право, его понимание и применение Соединенными Штатами Америки». М., 1950. Т. 1. С. 349; Крылов С.Б. «История создания Организации Объединенных Наций». 2-е изд. М., 1960. С. 155; Тункин Г.И. «Теория международного права». М., 1970. С. 93.

4Заявление Государственного департамента США . Цит. по: *lauterpacht N. International law and human right. L 1950. P 149*

5См.: Вышинский А.Я. «О проекте декларации прав человека»: Речь на заседании Генеральной Ассамблеи ООН 10 декабря 1948 г. // Вышинский А.Я. «Вопросы международного права и международной политики». М., 1951. С. 379 – 390.

Границы внутренней юрисдикции государств не остаются неизменными, они исторически подвижны. Государства сами устанавливают пределы ограничений, подвергая международно-правовому регулированию те или иные вопросы внутригосударственных отношений. Поэтому после принятия Устава ООН, Пактов о правах человека и других международных соглашений в этой области и их ратификации большинством стран – членов ООН нельзя согласиться с утверждением о том, что вопрос о правах человека входит во внутреннюю компетенцию государств. Однако и сегодня все еще широко распространена точка зрения, согласно которой обеспечение и защита прав человека относятся, в основном, к числу дел, входящих во внутреннюю юрисдикцию государства<sup>1</sup>.

Тенденция развития международного сотрудничества в рассматриваемой сфере свидетельствуют о все большем влиянии международного права на внутригосударственное. Более того, международное право в настоящее время вторглось даже в такую деликатную область, как регулирование выполнения государствами ряда конкретных международных обязательств по правам человека (например, проведение выборов через регулярные интервалы времени, тайным голосованием, на многопартийной основе, с участием иностранных наблюдателей и т.п.).

Однако следует признать, что многие вопросы регулирования прав и свобод человека все еще остаются в сфере внутренней компетенции каждого государства, которое самостоятельно, с учетом взятых на себя международных обязательств определяет время, последовательность и конкретный способ их выполнения. Эти вопросы решаются в зависимости от соотношения различных политических сил внутри страны, их позиций, а также от других факторов, а не только от существующих международных договоренностей. Все это отражается во внутригосударственном законодательстве, которое определяет, каким образом и в каком объеме государство буде выполнять взятые на себя международные обязательства. Этот процесс в последние годы развивается путем включения международных обязательств непосредственно в законодательство различных стран мира, что особенно характерно для прав человека. Ни одно государство не в состоянии выполнить свои международные обязательства по правам человека, если оно не приведет в соответствие с ними свое конституционное и отраслевое законодательство.

Многие международные соглашения прямо обязывают государства сделать это. Так, п. 2 ст. 2 Пакта о гражданских и политических правах предусматривает, что каждый участник этого соглашения примет такие законодательные и иные меры в соответствии со своими конституционными процедурами, которые могут оказаться необходимыми для осуществления признаваемых в Пакте прав.

---

<sup>1</sup>См.: «Курс международного права». М., 1989. В 7 т. Т. 1. С. 287-289; Мюллерсон Р.А. «Права человека: идеи, нормы, реальность». М., 1991. С. 13-26; Черниченко С.В. «Теория международного права: старые и новые теоретические проблемы». В 2-х т. Том 1. М., 1999. С. 196-197.

Более того, ряд международных договоров по правам человека даже определяет содержание отдельных норм и уголовную ответственность индивидов за совершение международных преступлений (ст. 25 Статута Международного Уголовного Суда).

В свою очередь, на процесс создания принципов и норм международного права непосредственное, а иногда и решающее влияние оказывает внутреннее право государств.

Участники международных отношений не могут, как правило, пойти на согласование и принятие таких норм, которые противоречили бы их конституциям и основополагающим законодательным актам.

Воздействие внутригосударственного права на развитие различных отраслей права неоднородно. Особенно сильное влияние оказывается на создание принципов и норм международного права, относящихся к правам человека. Здесь ярко проявляется «первичность» законодательства государств. Практически все международные нормы по правам человека, закрепляющие перечень основных прав и свобод личности, были заимствованы из права государств<sup>1</sup>. Это заимствование проходит в сложной и напряженной дипломатической борьбе путем согласования позиций государств.

Уже в процессе разработки и принятия Устава ООН выявился различный подход государств к проблеме прав и свобод человека. Первоначально в предварительных предложениях относительно создания всеобщей международной организации по поддержанию международного мира и безопасности, принятых на Конференции в Думбартон-Оксе в сентябре 1944г., не содержалось указания на поощрение и развитие уважения к правам и свободам человека как на одну из главных целей создаваемой организации. В п. 3 гл. 1 предварительных соглашений, явившихся основой для принятия Конференцией в Сан-Франциско в 1945г. Устава ООН, в качестве цели Организации указывалось на «осуществление международного сотрудничества в разрешении международных экономических, социальных и других гуманитарных проблем»<sup>2</sup>.

Окончательная формулировка этой статьи, принятая на Конференции в Сан-Франциско, явилась результатом компромисса между делегациями США, СССР, Великобритании и Китая. Советский Союз, исходя из идеологических соображений и положений Конституции СССР 1936г., настаивал на включении в Устав ООН перечня ряда основных прав и свобод, включая право на труд и образование. Делегации ряда западных стран считали, что перечень основных прав и свобод человека, обязательных для всех государств – членов ООН, должен быть разработан позднее и включен в специальный документ – Хартию прав человека. В то же время многие не могли согласиться на включение в Устав ООН ссылок на социально-экономические права, поскольку такие права не были закреплены в их законодательстве.

---

1См.: Карташкин В.А. «Права человека в международном и внутригосударственном праве». М., 1995. С. 19-28.

2См.: Крылов С.Б. «История создания Организации Объединенных Наций». 2-е изд. М., 1960. С. 43.

В результате достигнутого компромисса советская делегация на Конференции в Сан-Франциско от имени четырех великих держав (СССР, США, Великобритания, Китая) предложила поправку к п. 3 ст. 1 Устава, согласно которой перед Организацией ставилась цель «осуществлять международное сотрудничество в разрешении международных проблем экономического, социального, культурного и гуманитарного характера и в *поощрении и развитии уважения к правам человека и основным свободам для всех, без различия расы, пола, языка и религии*» (подчеркнута поправка. – В.К.).

Позиция СССР в ООН по вопросам прав и свобод человека определялась не только Конституцией и основными законодательными актами страны, но и идеологическими соображениями, а также, так называемым, классовым подходом к решению обсуждаемых проблем. Советский Союз стремился продемонстрировать преимущества социалистического строя, предостеречь развивающиеся страны от капиталистического пути развития, убедить все народы мира, что только социализм в состоянии обеспечить основные права и свободы человека, привести международное сообщество к миру и прогрессу.

Позиция западных стран также во многом определялась идеологическими соображениями, хотя они и не играли доминирующей роли. Особенно четко разногласия между государствами, принадлежащими к различным социально-экономическим системам, выявились при разработке Всеобщей декларации прав человека и Пактов о правах человека<sup>1</sup>.

Не случайно, потребовалось почти двадцать лет, чтобы в договорном порядке закрепить перечень основных прав и свобод человека и принять Пакт о гражданских и политических правах и Пакт об экономических, социальных и культурных правах.

В настоящее время помимо Пактов принято еще семь ключевых международных договоров по правам человека, в которых предусмотрено создание конвенционных Комитетов, осуществляющих контроль за выполнением государствами взятых на себя обязательств<sup>2</sup>.

Ратифицируя международный договор, каждое государство обязано соблюдать взятые на себя обязательства.

Еще Устав ООН, закрепив принцип универсальности его положений, обязал «все члены Организации Объединенных Наций добросовестно выполнять принятые на себя... обязательства» (п. 2 ст. 2). Венская Конвенция о праве международных договоров 1969 года вслед за Уставом ООН подтвердила положение о том, что «каждый действующий договор обязателен для его участников и должен ими добросовестно выполняться». Эта норма является общепризнанной, и она должна рассматриваться в тесной связи со ст. 27 Венской Конвенции, запрещающей государствам «ссылаться на положение своего внутреннего права в качестве оправдания для невыполнения ими договора».

---

1СМ.: Мовчан А.П. «Международная защита прав человека». М., 1958. С. 41-145; Островский Я.А. «ООН и права человека». М., 1966. С.40-122; Карташкин В.А. «Права человека: международная защита в условиях глобализации». М., 2009. С. 22-47.

2См.: Абашидзе А.Х. «Договорные органы по правам человека». М. 2012.



Данная статья обязывает все государства выполнять международные договорные нормы независимо от положений внутригосударственного права, а в случае коллизии между ними применению подлежат правила, предусмотренные международным договором. При этом каждое государство может устанавливать порядок выполнения своих международных обязательств. Это его внутреннее дело. Главное – это результат, а именно, выполнение международных договоров. Закрепленный в Венской Конвенции 1969 года принцип «*pacta sunt servanda*» означает признание примата международного права в мировой политике и на национальном уровне.

Этот принцип распространяется не только на международные договоры, но и на все международные обязательства, вытекающие из соглашений между государствами, из решений международных организаций и органов, которые носят обязательный характер.

Как справедливо подчеркивают многие ученые принцип *pacta sunt servanda* в настоящее время понимается не только в смысле соблюдения международных договоров, но и в более широком значении: должны соблюдаться все международные обязательства<sup>1</sup>.

Верховенство международного права не является абсолютным. Это верховенство ограничивается сферой регулирования международных и внутригосударственных отношений. С развитием международного права во второй половине XX в. и начале XXI в. происходит расширение объема его верховенства. Это особенно проявляется в сфере защиты прав человека, в которой, как отмечалось, создан разветвленный международный механизм контроля за их соблюдением.

Независимо от того, придерживаются ли государства теории монизма или дуализма, они обязаны в своей внешней и внутренней политике выполнять взятые на себя межгосударственные обязательства и соблюдать приоритет международного права.

Совещание на высоком уровне Генеральной Ассамблеи ООН 2012 года с участием глав государств и правительств в единодушно принятой Декларации заявило, что верховенство права «является основой дружественных и равноправных отношений между государствами, а также основой справедливых и равноправных обществ»<sup>2</sup>. Главы государств и правительств специально отметили свою приверженность «целям и принципам Устава Организации Объединенных Наций, международному праву и правосудию, а также международному порядку на основе верховенства права, которые являются неотъемлемой основой более мирного, процветающего и справедливого мира»<sup>3</sup>.

Верховенство международного права в мировой политике и на национальном уровне – это объективная реальность, его безусловное выполнение

---

1См.: Тиунов О.И. «Принцип соблюдения международных обязательств». М., 1979. Венская Конвенция о праве международных договоров. Комментарий. М. 1997. С. 64-68.

2См. Декларация Совещания на высоком уровне Генеральной Ассамблеи ООН о верховенстве права на национальном и международном уровнях». 24 сентября 2012 г. A/RES/67/1

3Там же.

всеми странами необходимо как для защиты их национальных интересов, так и поддержания международного мира и безопасности.

#### **Библиография:**

1. Абашидзе А.Х. «Договорные органы по правам человека». М., 2012.
2. Карташкин В.А. «Права человека: международная защита в условиях глобализации». М., 2009.
3. Крылов С.Б. «История создания Организации Объединенных Наций». 2-е изд. М., 1960.
4. Тункин Г.И. «Теория международного права». М., 1970.
5. Черниченко С.В. «Контуры международного права». М., 2014.

**Бурьянов С.А.<sup>1</sup>**

### **Повышение эффективности системы международно-правовых и конституционных гарантий реализации прав человека**

**Аннотация:** Статья посвящена изучению перспектив развития России в условиях глобализации общественных отношений. Затрагиваются теоретико-правовые проблемы на международном и внутригосударственном уровнях и их влияние на реализацию прав человека. Автор обосновывает необходимость развития и повышения эффективности системы международно-правовых и конституционных гарантий реализации прав человека, преодоления нетерпимости и дискриминации в качестве необходимых условий успешного развития России.

**Ключевые слова:** глобализация общественных отношений, глобальные проблемы, интеграция государств, международное право, глобальное право, права человека, успешность развития России.

В условиях современных общественных отношений тенденция к взаимопроникновению и взаимозависимости государств, народов, культур, а также международного права и национальных правовых систем носит объективный характер.

Этот процесс формирования целостности бытия человечества многие исследователи называют глобализацией. В частности, А.С. Панарин говорит о процессе «становления единого взаимосвязанного мира, в котором народы не отделены друг от друга привычными протекционистскими барьерами и границами, одновременно и препятствующими их общению, и предохраняющими их от неупорядоченных внешних воздействий»<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Бурьянов Сергей Анатольевич, кандидат юридических наук, доцент кафедры международного права и прав человека юридического института ГАОУ ВО МГПУ, ведущий научный сотрудник, сопредседатель Совета Института свободы совести.

<sup>2</sup> Глобалистика. Энциклопедия / Гл. ред. И.И. Мазур и А.Н. Чумаков // Центр научных и прикладных программ «Диалог». - М.: ОАО Издательство «Радуга», 2003. С. 183.

Однако процесс глобализации носит противоречивый характер и несет не только позитив, но и глобальные проблемы, угрожающие существованию цивилизации.

Так, по мнению И.И. Лукашука, имеют место следующие глобальные проблемы: проблемы мира и безопасности, распространения ядерного, биологического, и химического оружия, сохранения окружающей среды, истощения природных ресурсов, здравоохранения, науки, культуры, борьбы против организованной транснациональной преступности, проблема народонаселения<sup>1</sup>.

Для решения проблем, носящих глобальный характер, необходим соответствующий их уровню глобальный ответ на основе интеграции государств.

Однако достичь желаемого результата не так-то просто, и вот почему. Во-первых, при в целом успешной экономической, технологической и коммуникационной интеграции, политическая интеграция считается проблемным местом глобализации. Во-вторых, государства взаимодействуют посредством международных межгосударственных организаций, деятельность которых в защите прав человека и достижении более тесного политического единства оказывается недостаточно эффективной, потому что они выражают и отражают политику государств, а она, как правило, ориентирована на интересы властных элит.

Это подтверждают политические, экономические, информационные и военные баталии, развернувшиеся в последние годы вокруг событий в Афганистане, Ираке, Ливии, Сирии и Украины. Приходится признать, что под давлением ведущих государств мира даже Совет Безопасности и другие структуры ООН ведут себе не вполне адекватно. В результате, благородные цели и задачи, зафиксированные в документах ООН по защите прав людей и, прежде всего в горячих точках мира, оказались недостижимыми.

Кроме того, фактором политической дезинтеграции является эксплуатация политиками этноконфессиональных разделительных принципов в рамках отношений государства с различными конкурирующими между собой религиозными объединениями, в более широком смысле – отношений политики и религии. К сожалению, эти принципы в некоторой мере были восприняты международными нормами и международными организациями.

Несмотря на это, международное право во взаимодействии с внутригосударственными правовыми системами, было и остается важнейшим инструментом позитивной интеграции государств.

Также следует согласиться с позицией И.А. Конюховой, считающей, что «процесс конвергенции норм международного и конституционного права наиболее ярко проявляет себя в современный период именно в сфере регулирования и обеспечения прав и свобод человека<sup>2</sup>.

---

1 Лукашук И.И. Глобализация, государство, XXI век. - М., 2000. С. 6-7.

2 Конюхова И.А. Источники международного и конституционного права в области регулирования прав и свобод человека и гражданина: международный, зарубежный и отечественный опыт // Международно-правовые стандарты в конституционном праве: Сб. науч. Тр. Ч.1 / РАП; ИНИОН РАН; Отв. ред. Конюхова И.А. – М., 2006. С. 108-138.

Таким образом, важнейшими проявлениями глобальности современных общественных отношений является формирование глобальных подсистем: финансовых, экономических, торговых, информационных, культурных и пр. В конечном итоге, глобальность охватывает совокупность параметров и характеристик в различных сферах общественных отношений (подсистем) из которых формируется планетарная система.

Однако уровень развития общественных подсистем различен, и это приводит к дисбалансу и нарушениям устойчивости формирующейся планетарной системы. Именно отставание политической подсистемы общества предопределяет глобальные проблемы, препятствующие устойчивому развитию и несущие угрозы существованию цивилизации.

В частности, осознание важности проблем устойчивого развития нашло свое отражение в целом ряде международных документов. Так на саммите ООН в 2000 году была принята Декларация тысячелетия, в которой были представлены восемь международных целей развития, которые предполагалось, но далеко не в полной мере удалось достичь к 2015 году: ликвидировать нищету и голод, обеспечить всеобщее начальное образование, содействовать равноправию полов, сократить детскую смертность, улучшить охрану материнского здоровья, бороться с распространением тяжелых заболеваний, способствовать экологической устойчивости, сформировать партнерство в целях развития.

В сентябре 2015 года на 70-й сессии Генеральной ассамблеи ООН, посвященной устойчивому развитию, была утверждена итоговая повестка глобального развития на период после 2015 года, которая предполагает достижение уже 17 целей и 169 задач.

Крайне сложной и дискуссионной проблемой является вопрос трансформации государственного суверенитета. Еще более сложным вопросом является проблема его взаимосвязи с правами человека<sup>1</sup>.

Представляется, что если государственный суверенитет, действительно, должен ограничиваться, то лишь в пользу индивида на основе приоритета прав человека.

В некоторой мере это уже происходит. Это явление постепенно находит свое нормативное закрепление в международных документах о правах человека. Становление данной отрасли международного права происходило длительный исторический период, и этот процесс не завершен в настоящее время.

Таким образом, можно предположить, что одним из весомых факторов отставания политической подсистемы является отсутствие адекватных механизмов управления планетарной системой, которые должны быть сформированы в целях решения глобальных проблем и устойчивого развития цивилизации.

---

<sup>1</sup> См.: Международная защита прав человека и государственный суверенитет: материалы международной научно-практической конференции / отв. ред. Т.А. Сошникова – М.: изд-во Моск. Гуманит. Унта, 2015. – 320 с.

Так как процесс создания и принятия норм формирующегося глобального общества является основополагающим в процессе формирования глобальной системы управления, то проблема глобального права выходит на первый план.

Более того, в условиях усиления глобальной нестабильности требуется опережающее формирование и принятие принципов и норм, соответствующих кардинально изменившимся (и продолжающих стремительно меняться) общественным отношениям.

Безусловным приоритетом должны стать права человека, которые, были закреплены в Уставе Организации Объединенных Наций, наряду с иными основополагающими принципами «без различия расы, пола, языка и религии».

Полагаю, что система глобального управления и права также должна формироваться на основе принципов, норм и институтов международного права во взаимодействии с внутригосударственными правовыми системами. Правда, для этого они должны претерпеть целый ряд эволюционных изменений.

Прежде всего, необходимо дать современное определение понятия международное право, которое соответствует современным общественным отношениям. Так как современное правопонимание неразрывно взаимосвязано с правами человека, а современные общественные отношения взаимосвязаны с глобальными процессами и проблемами, то это должно найти свое отражение в определении понятия международного права.

Права человека должны быть положены в основу прогрессивного развития международного права (подразумевающих развитие его теоретико-правовых, нормативных и институциональных основ):

повышение роли и приоритетное развитие механизмов реализации прав человека в качестве воплощения его свободы, как объективного требования современных общественных отношений;

реформирование и развитие новых принципов международного права, направленных на реализацию прав человека;

повышение эффективности норм международного права в области прав человека, на основе принципа правовой определенности;

универсализация принципов и норм международного права, приведение в соответствии с ними региональных норм;

развитие основ управления мировыми процессами в направлении ограничения власти и отказа от «права силы», перехода к «силе права»;

реформирование ООН в направлении постепенного отказа от иерархической системы управления на основе расширения представительства и повышения роли негосударственных международных организаций и акторов;

правовое закрепление принципа толерантности, как признания равноправия и уважения к индивидам вне зависимости от различий при условии правомерности поведения;

правовое закрепление и реализация принципа мировоззренческого нейтралитета субъектов международного права как условия разграничения формирующейся глобальной системы управления и мировоззренческих инсти-

тутов общества с целью разделения религии и политики, преодоления этноконфессиональных барьеров.

Конституция России подтвердила приверженность общепризнанным принципам и нормам международного права и закрепила в качестве правовой основы приоритет прав человека, светскость государства, идеологическое многообразие, равенство прав и свобод человека и гражданина вне зависимости от их отношения к религии, убеждений, запрет любых форм ограничения прав граждан по признакам национальной и религиозной принадлежности.

Полагаю, что в условиях многонациональной и многоконфессиональной России особое значение играют свобода совести и мировоззренческий нейтралитет государства, которые выступают в качестве необходимых условий и важнейших гарантий: достижения толерантности и преодоления дискриминации, нетерпимости и ксенофобии по мотивам мировоззренческой принадлежности; преодоления национальной нетерпимости и конфликтов, а также гармонизации межнациональных отношений; достижения мира, согласия и безопасности.

Крайне важным вопросом в современных условиях представляется реализация гражданских<sup>1</sup>, политических<sup>2</sup>, а также экономических и социальных прав человека<sup>3</sup>.

Думаю, что без реализации упомянутых прав человека ни о каком позитивном развитии России не может быть и речи. Более того, игнорирование этих проблем чревато распадом федеративной структуры государства.

Многолетние исследования выявили системные проблемы реализации прав человека в Российской Федерации (в т.ч. в сфере свободы совести<sup>4</sup>) на следующих условных уровнях: научно-теоретическом и образовательном; законодательном; деятельности органов государственной власти, правоприменения и судебной практики; правозащитном; средств массовой информации.

Считаю, что развитие и повышение эффективности системы международно-правовых и конституционных гарантий реализации прав человека, преодоления нетерпимости и дискриминации являются необходимыми условиями успешного развития России.

В конечном итоге от решения этих вопросов будет зависеть, сможет ли Россия соответствовать требованиям современных общественных отношений (стать эффективной и конкурентоспособной) и занять достойное место в мировом сообществе.

---

1 См.: Гражданские права человека в России: современные проблемы теории и практики. Под ред. Ф.М. Рудинского. М.: ЗАО ТФ «МИР», 2006.

2 См.: Афанасьева С.А. Реализация политических прав и свобод человека и гражданина (на примере города Москвы): монография / С. А. Афанасьева. - Москва : Экон-Информ, 2012.

3 См.: Экономические и социальные права человека и гражданина: современные проблемы теории и практики / Гаврилова Ю.В., Крикунова А.А., Рудинский Ф.М., Сошникова Т.А.; Под общ. ред.: Рудинский Ф.М. - М.: Права человека, 2009.

4 Бурьянов С.А. Свобода убеждений, совести и религии // Права человека в Российской Федерации: Сборник докладов о событиях 2014 года / [сост. Н. Костенко]. — М. : Моск. Хельсинк. группа, 2015. — 250 с. С. 24-55. <http://mhg-main.org/sites/default/files/files/doklad-prava-cheloveka-ru-2015-ru.pdf>

### **Библиография:**

1. Афанасьева С.А. Реализация политических прав и свобод человека и гражданина (на примере города Москвы): монография / С. А. Афанасьева. - Москва: Экон-Информ, 2012. – 214 с.
2. Бурьянов С.А. Свобода убеждений, совести и религии // Права человека в Российской Федерации: Сборник докладов о событиях 2014 года / [сост. Н. Костенко]. — М. : Моск. Хельсинк. группа, 2015.
3. Глобалистика. Энциклопедия / Гл. ред. И.И. Мазур и А.Н. Чумаков // Центр научных и прикладных программ «Диалог». - М.: ОАО Издательство «Радуга», 2003. – 1328 с.
4. Гражданские права человека в России: современные проблемы теории и практики. Под ред. Ф.М. Рудинского. М.: ЗАО ТФ «МИР», 2006. – 1120 с.
5. Конюхова И.А. Источники международного и конституционного права в области регулирования прав и свобод человека и гражданина: международный, зарубежный и отечественный опыт // Международно-правовые стандарты в конституционном праве: Сб. науч. Тр. Ч.1 / РАП; ИНИОН РАН; Отв. ред. Конюхова И.А. – М., 2006.
6. Лукашук И.И. Глобализация, государство, XXI век. - М., 2000. – 262 с.
7. Международная защита прав человека и государственный суверенитет: материалы международной научно-практической конференции / отв. ред. Т.А. Сошникова – М.: изд-во Моск. Гуманит. Ун-та, 2015. – 320 с.
8. Экономические и социальные права человека и гражданина: современные проблемы теории и практики / Гаврилова Ю.В., Крикунова А.А., Рудинский Ф.М., Сошникова Т.А.; Под общ. ред.: Рудинский Ф.М. - М.: Права человека, 2009. - 495 с.

**Фатов И.С.<sup>1</sup>**

### **Общественные организации и их роль в защите прав и законных интересов граждан**

**Аннотация:** В статье проведен анализ правового статуса общественной организации, влияние правового статуса общественных организаций на содержание полномочий в сфере защиты прав и законных интересов граждан, рассмотрены функции общественных организаций в сфере защиты прав и законных интересов граждан.

**Ключевые слова:** институты гражданского общества, общественная организация, полномочия и функции общественных организаций, правозащитная деятельность, правовой статус общественной организации, виды общественных организаций.

---

<sup>1</sup> Фатов Игорь Сергеевич, кандидат юридических наук, доцент кафедры государственного, муниципального управления, правопедения и психологии ФГБОУ ВО «Московский авиационный институт (национальный исследовательский университет)».

Современная правовая действительность связывает роль общественных организаций с развитием России как правового государства, взаимодействия институтов гражданского общества с публичной властью, с соблюдением и защитой прав человека и гражданина.

Деятельность общественных организаций ориентирована на различные сферы жизни: культуры, науки, здравоохранения, спорта и др. В этих сферах общественные организации реализуют свои проекты и программы с целевыми установками, конкретными результатами. В этой многогранной деятельности особо следует выделить такой вид деятельности, как отстаивание профессиональных, социальных интересов какой-либо группы людей, защита прав лиц, находящихся в затруднительных ситуациях правового или экономического характера. В праве такая деятельность получила чёткое наименование как «правозащитная деятельность». Вместе с тем, на практике, в понятие правозащитной деятельности институтов гражданского общества со временем стало вкладываться более узкое понимание – деятельность, направленная, прежде всего, на защиту главных прав и свобод человека и гражданина, защиту от неправомерных действий отдельных должностных лиц и государственных или муниципальных органов, учреждений. Однако защиту прав и законных интересов граждан как один из видов деятельности общественных организаций следует рассматривать гораздо шире, чем непосредственно «правозащитная деятельность».

В России издавна существовали и действовали организации, по своим существенным характеристикам схожие с общественными организациями или общественными формированиями. Большую часть таких организаций составляли религиозные организации, крестьянские общины, купеческие гильдии, благотворительные организации. В начале XIX века попечительства о тюрьмах в России стали одними из первых официальных структур в деле помощи населению. Создавались они на губернском и уездном уровнях<sup>1</sup>.

В это же время складываются предпосылки для возникновения и развития партийного движения в виде политических кружков. Бесправное положение основной массы населения наталкивало молодых дворян и военных создавать политические кружки для обсуждения насущных проблем России. Поражение выступления 14 декабря 1825 г. стало завершающим этапом декабристского движения, но одновременно началом зарождения уже леворадикальных и оппозиционно настроенных к царскому самодержавию объединений, которые в своих устремлениях ставили защиту прав и свобод населения.

Принятие Временных правил об обществах и союзах от 4 марта 1906 г. стало серьёзным продвижением вперёд в деле правового регулирования деятельности общественных организаций в дореволюционной России, но их деятельность затруднялась административной практикой.

---

<sup>1</sup> Дегальцева Е.А. Неполитические общественные формирования в государственной структуре дореволюционной России // Сибирская заимка. 2002. №4



В первые советские годы законодательство об общественных организациях развивалось ещё более интенсивно. В Конституции 1918 г. провозглашалось всеяческое содействие объединению рабочих и крестьян, но создание общественных организаций носило разрешительный характер и все усилия большинства общественных организаций направлялись на строительство коммунизма.

Со временем право на объединение реализовывалось в большей степени созданием культурно-досуговых организаций, партийных ячеек и профсоюзных организаций на предприятиях, фабриках и заводах.

Профсоюз – это добровольное общественное объединение граждан, связанных общими производственными, профессиональными интересами по роду их деятельности, создаваемое в целях представительства и защиты их социально-трудовых прав и интересов.

Профсоюзам всегда уделялось немалое внимание. В советское время профсоюзы провозглашались «школой коммунизма». Сегодня в ст. 30 Конституции России содержится специальное упоминание о профсоюзах. Но следует признать, что в советские времена роль профсоюзов свелась не к правозащитной деятельности, а к реализации социально-распределительной функции (распределение путёвок на курорты и в санатории, участие в распределении квартир, «продуктовые наборы» и т.д.) и проведение культурно-досуговых мероприятий. Тем не менее, профсоюзы были одной из немногих общественных организаций советского периода, которые и по своему статусу, и по деятельности можно отнести к общественным организациям, которые наиболее активно участвовали в защите интересов граждан, учитывая тот факт, что в профсоюзах состояло практически всё работающее население России.

Сегодня общественные организации развились в самостоятельный крупный правовой институт, регулируемый целым комплексом взаимосвязанных нормативных актов. Деятельность общественных организаций регулируется целым рядом федеральных законов: «Об общественных объединениях» (№82-ФЗ от 19.05.1995 г.), «О некоммерческих организациях» (№7-ФЗ от 12.01.1996 г.), «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» (№10-ФЗ от 12.01.1995 г.), «О свободе совести и о религиозных объединениях» (№125-ФЗ от 26.09.1997 г.), «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» (№135-ФЗ от 11.08.1995 г.) и др.

Общественные организации относятся к некоммерческим организациям, поэтому закон о некоммерческих организациях рассматривается как общий закон, а закон об общественных объединениях как специальный закон по отношению к общественным организациям.

В этой связи, важно обратиться к определению понятия общественной организации. «Общественной организацией является основанное на членстве общественное объединение, созданное на основе совместной деятельности для защиты общих интересов и достижения уставных целей объединившихся гражд-

дан»<sup>1</sup>. Уже в определении общественной организации ставится цель – защита общих интересов объединившихся граждан. Далее в указанном нормативном акте это находит развитие в определении прав общественных объединений: «представлять и защищать свои права, законные интересы своих членов и участников, а также других граждан в органах государственной власти, органах местного самоуправления и общественных объединениях»<sup>2</sup>. Таким образом, права и законные интересы не только объединившихся граждан вправе отстаивать общественная организация, но и других граждан, попадающих в предмет деятельности общественной организации.

Что касается деятельности иных некоммерческих организаций, то мы увидим, что «некоммерческие организации могут создаваться для достижения социальных, благотворительных, культурных, образовательных, научных и управленческих целей, в целях охраны здоровья граждан, развития физической культуры и спорта, удовлетворения духовных и иных нематериальных потребностей граждан, защиты прав, законных интересов граждан и организаций, разрешения споров и конфликтов, оказания юридической помощи, а так же в иных целях, направленных на достижение общественных благ»<sup>3</sup>.

Таким образом, если соотносить указанные нормы, то можно сделать вывод, который подтверждается и современной практикой деятельности некоммерческих организаций о том, что любая общественная организация по своему статусу несёт в себе функцию по защите прав и законных интересов граждан<sup>4</sup>. В то же время, не любая некоммерческая организация имеет цель защиты прав и законных интересов граждан.

Сегодня действуют тысячи некоммерческих организаций, которые выполняют благотворительные, просветительские, образовательные и иные функции. Но далеко не все из них выполняют функцию влияния на политическую сферу государства, функцию агрегирования интересов населения в определённой сфере, интеграционную функцию по выработке целей и задач развития общества и политического курса государства.

Учитывая, что некоммерческая организация в соответствии с законодательством имеет «специальную» правоспособность, то есть допускается реализация целей и задач, которые определены в уставе некоммерческой организации, то для реализации правозащитной функции, некоммерческая организация обязана указать это в своём уставе.

Конституция Российской Федерации не говорит ни об одном из институтов гражданского общества, кроме общественных объединений (ст. ст. 13, 19, 30, 46 Конституции Российской Федерации), тем самым определяя ведущую их

---

1 См. Ст. 8 ФЗ «Об общественных объединениях» №82-ФЗ от 19.05.95 г. (с изменениями и дополнениями) // [http://consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_6693](http://consultant.ru/document/cons_doc_LAW_6693)

2 См. Ст. 27 ФЗ «Об общественных объединениях» №82-ФЗ от 19.05.95 г. (с изменениями и дополнениями) // [http://consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_6693](http://consultant.ru/document/cons_doc_LAW_6693)

3 См. Ст. 2 ФЗ «О некоммерческих организациях» №7-ФЗ от 12.01.96 г. (с изменениями и дополнениями) // [http://consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_8824](http://consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8824)

4 Пусть даже, если круг этих граждан очерчен членами общественной организации, то это не отменяет в целом присущие общественной организации функции по защите прав и законных интересов.

роль в гражданском обществе. В то же время, можно говорить и том, что под термином «общественные объединения» разработчики Конституции Российской Федерации имели ввиду более широкое понятие, чем одну из форм некоммерческих организаций<sup>1</sup>.

В защите прав и законных интересов граждан для общественных организаций есть не только внутригосударственные правовые ориентиры, но и международные правовые акты, одобренные и принятые Российской Федерацией. Более того, в соответствии со ст. 15 Конституции Российской Федерации общепризнанные принципы и нормы международного права являются составной частью её правовой системы. Таким образом, защита прав и свобод гражданина осуществляется общественными организациями и иными некоммерческими организациями исходя из положений таких документов, как Всеобщая декларация прав человека (1948 г.), Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод (1950 г.), Международный пакт о гражданских и политических правах (1966 г.), Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (1966 г.), Парижская хартия для новой Европы (1990 г.). Кроме того, можно выделить документы специализированных международных организаций, например, для профсоюзов будут иметь значение Конвенции Международной организации труда (МОТ) №11 (1921 г.), № 87 (1948 г.) и др.

Общественные организации по степени выраженности в своей деятельности проблемы защиты прав и законных интересов граждан можно разделить на общественные организации правоохранительной направленности, в которых правозащитная деятельность является основной и приоритетной, и иные общественные организации, у которых правозащитная деятельность является лишь сопутствующей.

Характерными чертами для общественных организаций правоохранительной направленности является участие в охране общественного порядка, взаимодействие с органами внутренних дел, службой исполнения наказаний, оказание непосредственной юридической помощи гражданам, находящимся в ситуациях, когда к ним применяются меры государственного принуждения.

Общественные организации, не закрепляющие функцию правоохранительной направленности в качестве основной, обладают иными методами и формами защиты прав и законных интересов. Их взаимодействие с органами власти происходит в рамках иных процедур, носящих чаще более вариативный характер.

По сфере приложения своих усилий по защите прав и законных интересов граждан общественные организации можно разделить на действующие в сфере экологии, в сфере экономики и производства, в сфере охраны здоровья, в сфере образования и других сферах. Например, общественные организации, работающие в национальной сфере, выполняют функцию защиты индивидуальных

---

<sup>1</sup> См.: Кутафин О.Е. Субъекты конституционного права Российской Федерации как юридические лица и приравненные к ним лица: Монография. М.: Проспект, 2007. С. 194

прав человека и этноса, функцию сохранения национальной самобытности, культуры.

Государство отдельным сферам и процедурам деятельности общественных организаций по защите прав и законных интересов граждан уделяет повышенное внимание и создаёт дополнительные нормы регулирования такой деятельности. Причём речь может идти не об ограничительных мерах (хотя такое возможно с целью защиты прав и законных интересов иных лиц, а также с целью охраны жизни и здоровья граждан, безопасности государства), а о дополнительных гарантиях такой деятельности. По данному признаку общественные организации можно разделить на имеющие дополнительные нормы регулирования своей деятельности и общественные организации, работающие в рамках общего законодательства об общественных объединениях.

В качестве примера общественных организаций, имеющих дополнительные гарантии по защите прав и законных интересов граждан можно привести профсоюзы.

Правовой статус профсоюзов определяется не только законом об общественных объединениях, но и законом о профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности, Трудовым кодексом, трёхсторонними соглашениями между органами исполнительной власти, объединениями работодателей и профсоюзами.

Закон о профсоюзах обязывает органы государственной власти и управления, работодателей и должностных лиц содействовать деятельности профсоюзов. Проекты законодательных актов, затрагивающих социально-трудовые права работников, рассматриваются федеральными органами вместе с общероссийскими профсоюзами и их объединениями, а проекты нормативных правовых актов рассматриваются и принимаются с учётом мнения соответствующих профсоюзов.

Особая часть правового статуса профсоюзов – это право на представительство интересов работников, участие в регулирование трудовых отношений, право на контроль за соблюдением законодательства о труде и охране труда. Причём профсоюзы не отвечают перед государством за реализацию своих прав<sup>1</sup>, а только перед лицами, входящими в профсоюз и (или) находящимися под защитой профсоюза. Таким образом, в нормах содержатся права, а не требования к профсоюзам со стороны государства. Юридические обязанности прямо не возлагаются государством на профсоюзы, они вытекают из защитной функции такого вида общественных организаций.

Существуют дополнительные правовые гарантии работникам, входящим в состав выборных профсоюзных органов, например, увольнение по инициативе работодателя руководителей и заместителей руководителя выборного проф-

---

<sup>1</sup> В данном контексте не идёт, конечно, речь о тех обязанностях, которые профсоюзные организации должны выполнять как общественные организации в соответствии с Федеральным законом «Об общественных объединениях», и о тех обязанностях, которые несут все юридические лица в соответствии с законодательством Российской Федерации.

союзного органа допускается помимо соблюдения общего порядка увольнения с согласия вышестоящего выборного профсоюзного органа.

Работодатель обязан предоставить безвозмездно выборному органу профсоюзной организации, действующей на предприятии, в организации помещение для проведения заседаний, хранения документации, а также предоставить возможность размещения информации в доступном для всех работников месте.

Помимо адресного нормативного регулирования и гарантий, государство обеспечивает и развивает общие гарантии, и механизмы работы общественных организаций по защите прав и законных интересов граждан.

Здесь можно рассматривать, в частности, закон об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания (№76-ФЗ от 10.06.2008 г.). В частности, в ст. 5 указанного закона определено, что «содействие лицам, находящимся в местах принудительного содержания... осуществляют общественные объединения и социально ориентированные некоммерческие организации»<sup>1</sup>.

Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» определил правовые основы организации и осуществления общественного контроля за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, иными организациями, осуществляющими публичные полномочия. Целями общественного контроля определено в первую очередь «обеспечение реализации и защиты прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций»<sup>2</sup>. Субъектами общественного контроля являются общественные палаты всех уровней.

Общественная палата Российской Федерации обеспечивает взаимодействие граждан Российской Федерации, общественных объединений, профессиональных союзов, творческих союзов, объединений работодателей и их ассоциаций, профессиональных объединений, а также иных некоммерческих организаций, созданных для представления и защиты интересов профессиональных и социальных групп (далее также - общественные объединения и иные некоммерческие организации), с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в целях учета потребностей и интересов граждан Российской Федерации, защиты прав и свобод граждан Российской Федерации и прав общественных объединений и иных некоммерческих организаций при формировании и реализации государственной политики в целях осуществления общественного контроля за деятельностью федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и

---

1 См.: Ст. 5 ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» №76-ФЗ от 10.06.08г. (с изменениями и дополнениями) // [http://consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_77567](http://consultant.ru/document/cons_doc_LAW_77567)

2 См.: Ст. 5 ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» №212-ФЗ от 21.07.14 г. // [http://consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_165809](http://consultant.ru/document/cons_doc_LAW_165809)

органов местного самоуправления, а также в целях содействия реализации государственной политики в области обеспечения прав человека в местах принудительного содержания<sup>1</sup>. Формирование палаты происходит, в том числе, из представителей общественных палат субъектов Российской Федерации и представителей общероссийских общественных объединений и иных некоммерческих организаций.

Помимо нормативных гарантий, государство предпринимает усилия и по имущественной поддержке общественных организаций, в том числе в их деятельности по защите прав и законных интересов граждан. В частности, в качестве одним из грантовых направлений по поддержке неправительственных некоммерческих организаций по итогам конкурсов, проводимых ежегодно в соответствии с распоряжениями Президента Российской Федерации, определены: защита прав и свобод человека и гражданина, защита социально-экономических прав трудящихся<sup>2</sup>. Только по этим грантовым направлениям в 2015 г. выделено более 500 млн. рублей, не считая возможности реализации правозащитных проектов и по другим грантовым направлениям, например, «поддержка добровольчества и деятельности волонтеров».

Постоянный рост количества общественных организаций свидетельствует об интересе граждан к такой форме гражданской активности. Защита прав и законных интересов граждан как направление работы для общественных организаций в той или иной степени является характерным. Нельзя утверждать, что только «правозащитные» специализированные организации занимаются защитой прав и законных интересов. С учётом того, что сами права и законные интересы граждан затрагивают все сферы жизни общества, общественные организации, осуществляющие свою деятельность в той или иной сфере, косвенно или непосредственно отстаивают интересы граждан и общества.

#### **Библиография:**

1. Дегальцева Е.А. Неполитические общественные формирования в государственной структуре дореволюционной России // Сибирская заимка. 2002. №4
2. Кутафин О.Е. Субъекты конституционного права Российской Федерации как юридические лица и приравненные к ним лица: Монография. М.: Проспект, 2007.
3. Сошникова Т.А. Пути повышения деятельности профессиональных союзов в современной России. Монография. М.: Изд. Моск. Гуманит. Ун-та, 2014, - 152с.

---

1 См.: Ст. 1 ФЗ «Об общественной палате Российской Федерации» №32-ФЗ от 04.04.05 г. (с изменениями и дополнениями) // [http://consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_52651](http://consultant.ru/document/cons_doc_LAW_52651)

2 См.: Распоряжение Президента Российской Федерации от 1 апреля 2015 г. № 79-рп «Об обеспечении в 2015 году государственной поддержки некоммерческих неправительственных организаций, участвующих в развитии институтов гражданского общества и реализующих социально значимые проекты и проекты в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина»// <http://kremlin.ru/acts/bank/39569>

## Государственные гарантии деятельности общественных объединений в реализации конституционных прав граждан<sup>2</sup>

**Аннотация:** В данной статье рассматриваются новые подходы осуществления правозащитной деятельности общественными объединениями в рамках традиционной классификации юридических гарантий, обеспечиваемых государственной властью. Новшества правоприменительной практики продиктованы современной трансформацией общественных отношений и реакцией на это действующего нормативного правового регулирования.

**Ключевые слова:** взаимодействие; общественные объединения; органы государственной власти; права человека; защита прав человека; государственные гарантии; юридические гарантии; государственно-общественные формирования.

Для того чтобы общественные объединения могли эффективно функционировать, необходимо создавать все необходимые для этого условия. Поэтому наряду с закреплением правового статуса данных организаций, законодатель регламентирует гарантии его реализации.

Гарантия (фр. *garantie*) – ручательство; условие, обеспечивающее что-либо<sup>3</sup>. В науке конституционного права чаще всего рассматриваются гарантии реализации прав именно физических лиц в отличие от деятельности общественных объединений. Однако конституционное право на объединение, закрепленное в ст. 30 Конституции Российской Федерации может быть гарантировано не только самой возможностью гражданина вступать в общественное объединение или воздерживаться от этого шага, но и функционированием самих организаций. Ведь если не обеспечивать нормальную работу всего существующего некоммерческого сектора, то реализовать конституционное право на объединение будет просто невозможно, причем сразу всем гражданам России. Исходя из этого тезиса, следует, что требуют своего рассмотрения как гарантии реализации права одного человека, так и объединений людей.

В.В. Вискулова обращает внимание на то, что доктринальные подходы к познанию сущности правовых гарантий столь многообразны, что зачастую порождают понятийную «путаницу»<sup>4</sup>.

---

1 Васильев Станислав Александрович, кандидат юридических наук, преподаватель кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА)

2 Статья подготовлена при финансовой поддержке Министерства образования и науки за счет средств гранта Президента для государственной поддержки молодых российских ученых — кандидатов наук МК-6815.2015.6.

3 Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России. Учебное пособие. – М.: Издательство МГУ, Издательская группа ИНФРА – М – НОРМА, 1997. С. 221.

4 Вискулова В.В. Гарантии избирательных прав граждан: вопросы теории и практики. – М.: Издательство Московского университета, 2013. С. 82.

В юридической науке под гарантиями прав деятельности общественных объединений не следует понимать охрану и защиту компетентными органами их прав и законных интересов<sup>1</sup>. Как справедливо отмечает В.Н. Бутылин<sup>2</sup>, гарантии – это юридические средства, с помощью которых достигается нормальное функционирование объединений граждан.

Л.Д. Воеводин выделяет основные принципы, на которых может быть гарантирована, в том числе, реализация права граждан на объединение: комплексность и полнота гарантий; их действенность и эффективность<sup>3</sup>.

Часто бывает недостаточно применить только одну меру или констатировать наличие единственного условия для того, чтобы реализовать право. Например, недостаточно гарантировать политический плюрализм, пусть и на конституционном уровне, чтобы обеспечить реальную многопартийность. Для этого необходимо предусмотреть процедурные нормы, наделить государственные органы по регистрации некоммерческих организаций соответствующими полномочиями, установить формы документов, подлежащих выдаче и т.д. При этом регистрация политической партии в качестве таковой должна обеспечивать ее реализацией полного комплекса прав объединения граждан, в том числе, права на участие в политической жизни государства.

В этом же ключе следует рассматривать и действенность с эффективностью правовых гарантий. Мало принимать нормы, необходимо обеспечивать их полное исполнение, с чем, к сожалению, в России пока еще большие проблемы<sup>4</sup>. Тем не менее, позитивный прогресс в этой части очевиден, и государство всячески стремится максимально защитить нуждающихся в этом субъектов правоотношений.

Рассматривая юридические гарантии в целом, можно использовать классификацию, предложенную видным конституционалистом Н.В. Витруком, и проанализировать существующие правовые гарантии с практической точки зрения. Упомянутый ученый выделяет общие (общесоциальные) условия и специальные средства<sup>5</sup>.

К общесоциальным при этом относятся:

- экономические гарантии (развивающаяся рыночная экономика, рост количества и уровня материальных благ, общего национального дохода и т.д.). Экономические условия всегда непосредственно влияют и на природу общественных объединений. Вряд ли в стране, где подавляющее большинство населения живет за чертой бедности, создавались бы объединения предпринимателей или общества ценителей высокого искусства. Оценивая российские реалии,

---

1 Лошкарев А.В. Правовые гарантии: теоретические проблемы определения понятия и классификации: автореф. дисс. ... к.ю.н. Краснодар, 2009. С. 4-5.

2Бутылин В.Н. Государственно-правовой механизм охраны конституционных прав и свобод граждан: монография. – Челябинск: Челябинский юридический институт МВД России, 2001. С. 53.

3 Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России. Учебное пособие. – М.: Издательство МГУ, Издательская группа ИНФРА – М – НОРМА, 1997. С. 236.

4 Ивлев Г.В. Участие Правительства Российской Федерации в законодательной деятельности / Г.П. Ивлев, Г.А. Гаджимагомедов. – М.: Норма, 2012. С. 168.

5Витрук Н.В. Общая теория правового положения личности – М.: Норма, 2008. С. 305.



следует заметить, что по некоторым сведениям некоммерческий сектор получил от государства 4 млрд рублей в 2015 году<sup>1</sup>, ранее эта цифра была ниже. Безусловно, поддержка социально полезных объединений граждан представляется важной, однако необходимо сохранять баланс и дотирование институтов гражданского общества делать достаточным, но никак не чрезмерным;

- социальные гарантии создают условия для функционирования профессиональных союзов, объединений помощи бедным и т.д. В рамках реализации деятельности, предусмотренной уставом организации, данные субъекты правоотношений, по сути, принимают к исполнению некоторые государственные функции. Так, на основании ч. 2 ст. 80 Конституции Российской Федерации Глава государства является гарантом прав и свобод человека и гражданина, однако многие общественные объединения, нередко в полном организационном отрыве от публичной власти занимаются защитой именно социально значимых прав граждан<sup>2</sup>;

- политические гарантии, основанные на демократических принципах, позволяют свободно существовать политическим партиям, а иным объединениям граждан свободно выражать свое мнение, в том числе, посредством проведения публичных мероприятий. В настоящее время в России официально зарегистрировано 78 политических партий<sup>3</sup>, что говорит об упрощении организационной процедуры их создания и возможности большинства желающих принять активное участие в политической жизни страны. Несколько лет назад ситуация в этом плане была совершенно другая<sup>4</sup>. Однако если посмотреть еще глубже в историю нашего государства, то можно констатировать создание большого числа самых разных объединений подобного рода в начале 90-х годов<sup>5</sup>, что не дало каких-либо положительных результатов. Поэтому государственное гарантирование реализации политических амбиций граждан, безусловно, отвечает всем демократическим требованиям современности, но насколько это полезно обществу в целом - неизвестно;

---

1 Владимир Путин выделил некоммерческим организациям более 4 млрд рублей // Сетевое издание «Гражданские силы.ru». URL: [http://gr-sily.ru/obshestvo/vladimir-putin-vydelil-nekommercheskim-organizaciyam-bolee-4-mlrd-rublej.html?\\_utl\\_t=fb](http://gr-sily.ru/obshestvo/vladimir-putin-vydelil-nekommercheskim-organizaciyam-bolee-4-mlrd-rublej.html?_utl_t=fb). (дата обращения – 11 ноября 2015 года).

2 Российский благотворительный фонд «Нет алкоголизму и наркомании» (Фонд «НАН»). URL: <http://www.nan.ru>. (дата обращения – 11 ноября 2015 года); Санкт-Петербургский общественный благотворительный фонд «Родительский мост». URL: <http://www.fostercare.ru>. (дата обращения – 11 ноября 2015 года) и др.

3 Список зарегистрированных политических партий // Официальный сайт Министерства юстиции Российской Федерации. URL: <http://minjust.ru/ru/nko/gosreg/partii/spisok>. (дата обращения – 11 ноября 2015 года).

4 Авакьян С.А. Конституционное право и политика: международная научная конференция (краткий обзор) // Конституционное право и политика: сборник материалов международной научной конференции: Юридический факультет МГУ имени М.В. Ломоносова. 28-30 марта 2012 года / отв. ред. д.ю.н., проф. Авакьян С.А. – М.: Юрист, 2012. С. 11.

5 Кабышев С.В., Ермаков А.Д. Конституционные цели политических партий современной России. – М.: Городец, 2015. С. 8; Курочкин А.В. Правовая институционализация политических партий в Российской Федерации: монография. – Казань: Изд-во Казан. Ун-та, 2014. С. 52.

- духовно-идеологические гарантии позволяют различным общественным объединениям распространять взгляды о добре, мире, солидарности, толерантности. Воспрепятствование данной деятельности влечет не только привлечение к ответственности, но и общественное порицание таких действий<sup>1</sup>.

К специальным юридическим средствам осуществления деятельности общественных объединений Н.В. Витрук<sup>2</sup> относит:

- конкретизацию пределов реализации правового статуса. Например, органы Министерства юстиции Российской Федерации в процессе регистрации общественного объединения могут запрашивать только те документы, которые прямо предусмотрены законодательством<sup>3</sup>;

- установление юридических фактов, с которыми связывается их реализация. Так, общественное объединение может в полном объеме осуществлять свою деятельность, если она соответствует тем целям, которые прямо закреплены в уставе организации. Если же фактическая работа организации противоречит уставным целям, то она может быть ликвидирована, о чем прямо указывается в большинстве уставов общественных объединений<sup>4</sup>;

- определение процессуально-процедурных форм реализации прав, свобод и обязанностей, законных интересов. Например, для защиты права потребителя специализирующееся на этой сфере общественное объединение может направить от своего имени обращение к субъекту, нарушившему правовые предписания, обратиться в органы Роспотребнадзора, прокуратуру, направить исковое заявление в суд;

- меры поощрения и льгот для стимулирования их эффективной реализации. Так, отдельные общественные объединения получают финансовую поддержку от государства в тех случаях, если они реализуют социально значимые программы.

Л.Ю. Грудцына на основе действующего законодательства выделяет несколько форм государственной поддержки общественных объединений:

- целевое финансирование социально полезных программ, реализуемых общественными объединениями (в Республике Башкортостан действует Постановление Правительства Республики Башкортостан от 31 декабря 2009 года № 510 «Об оказании государственной поддержки общественным объединениям, реализующим общественно полезные (значимые) программы (мероприятия) в сфере культуры и искусства, национальных, государственно-конфессиональных и общественно-политических отношений», в котором устанавливаются основные требования к объединениям граждан, имеющих возможность претендовать на получение государственной субсидии; подробно обозначена процедура ре-

---

1 Исаева А.А. Общественно полезные религиозные организации: особенности статуса, зарубежный опыт, перспективы использования в России. – Томск: Издательский дом ТГУ, 2014. С. 4.

2 Витрук Н.В. Указ.соч. С. 314.

3 Об общественных объединениях: Федеральный закон от 19 мая 1995 года № 82-ФЗ (ред. от 8 марта 2015 г.) // СЗ РФ. 1995. 22 мая. № 21. Ст. 1930.

4 Например, п. 9.1 Устава Общероссийской общественной организации «Российское общество оценщиков» от 5 марта 1993 года // Российский оценщик. 2005. №. 5. С. 8.

лизации государственной политики в этой области, а также условия формирования конкурсной комиссии, которая будет принимать решение о выделении денежных средств<sup>1</sup>);

- государственное финансирование общественных объединений на договорной основе (например, в 2010 году 10 общественным организациям выделены субсидии на общую сумму 1,7 миллиарда рублей на договорной основе<sup>2</sup>);

- социальный заказ общественным объединениям (так, на основании Постановления Правительства Российской Федерации от 19 февраля 1992 года № 121 (ред. от 24 мая 1995 г.) «Об утверждении Положения о Республиканском (федеральном) и территориальных фондах социальной поддержки населения и мерах по обеспечению деятельности этих фондов» через специализированные фонды государство может предоставлять денежные средства общественным объединениям для реализации социально полезных целей<sup>3</sup>);

- предоставление различного рода льгот общественным объединениям, в том числе, налоговых, таможенных и т.д. (Областным законом Ленинградской области от 20 ноября 2000 года № 35-оз «О льготном налогообложении общественных организаций инвалидов, а также организаций, находящихся в собственности общественных организаций инвалидов» регулируется осуществление организационных мероприятий, направленных на предоставление налоговых льгот тем организациям, которые реализуют социально полезные цели<sup>4</sup>);

- освобождение от платы за пользование государственным имуществом<sup>5</sup>.

Кроме этого, гарантии деятельности общественных объединений можно классифицировать по различным основаниям:

а) по функциям:

---

1 Постановление Правительства Республики Башкортостан от 31 декабря 2009 года № 510 (с изм. от 15 августа 2014 г.) «Об оказании государственной поддержки общественным объединениям, реализующим общественно полезные (значимые) программы (мероприятия) в сфере культуры и искусства, национальных, государственно-конфессиональных и общественно-политических отношений» // Сайт правовой и нормативно-технической документации «Электронный фонд». URL: <http://docs.cntd.ru/document/935118841>. (дата обращения – 21 февраля 2015 г.).

2 Из бюджета Москвы выделено 1,7 миллиарда рублей на поддержку общественным организациям // Сайт «Социальная защита». URL: <http://www.soczaschita.ru/>. (дата обращения – 21 февраля 2015 г.).

3 Постановление Правительства Российской Федерации от 19 февраля 1992 года № 121 (ред. от 24 мая 1995 г.) «Об утверждении Положения о Республиканском (федеральном) и территориальных фондах социальной поддержки населения и мерах по обеспечению деятельности этих фондов» // Первоначальный текст документа опубликован не был.

4 Областной закон Ленинградской области от 20 ноября 2000 года № 35-оз (ред. от 16 июня 2011 г.) «О льготном налогообложении общественных организаций инвалидов, а также организаций, находящихся в собственности общественных организаций инвалидов» // Вестник правительства Ленинградской области. 2000. 27 декабря. № 12.

5 Грудцына Л.Ю. Государство и гражданское общество. Монография / Под ред. С.М. Петрова. – М.: ЮРКОМПАНИ, 2010. С. 362.

- гарантии реализации и гарантии защиты (охраны) прав объединений граждан (законодатель защищает общественные объединения от государственного вмешательства в их внутренние дела ст. 17 Федерального закона от 19 мая 1995 года № 82-ФЗ «Об общественных объединениях»<sup>1</sup>);

- стимулирующие, правообеспечительные и превентивно-охранительные (на основании ч. 1 ст. 6 Федерального закона от 2 апреля 2014 года № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» органы государственной власти оказывают поддержку гражданам и их объединениям, участвующим в охране общественного порядка<sup>2</sup>);

- средства, обеспечивающие возможность осуществления своей деятельности, и средства, с помощью которых обеспечивается охрана такой деятельности<sup>3</sup> (в соответствии с ч. 1 ст. 5 Федерального закона от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» общественные объединения имеют право решать свои уставные задачи, в том числе, путем проведения публичных мероприятий<sup>4</sup>).

б) по отраслевому признаку:

- конституционно-правовые;
- административно-правовые;
- гражданско-правовые;
- уголовно-правовые<sup>5</sup>.

Отраслевые гарантии находят свое широкое развитие в отраслевом законодательстве, имея начало в Конституции Российской Федерации, соотносясь таким образом с соответствующими гарантиями, которые выступают в качестве основополагающих.

Данный комплекс закрепленных в законодательстве и подзаконном нормативном правовом регулировании гарантий позволяет сделать конституционное право на объединение граждан действенным и практически применимым в современных условиях. Перечисленные гарантии не являются окончательной классификацией и не исчерпывают всего перечня государственных возможностей обеспечить реализацию необходимых механизмов. Именно поэтому гарантирование деятельности общественных объединений будет развиваться, что положительным образом скажется на позитивной модернизации российского гражданского общества в целом.

### **Библиография:**

1. Авакьян С.А. Конституционное право и политика: международная научная конференция (краткий обзор) // Конституционное право и политика: сборник материалов международной научной конференции: Юридический факультет

---

1 Федеральный закон от 19 мая 1995 года № 82-ФЗ (ред. от 8 марта 2015 г.) «Об общественных объединениях» // СЗРФ. 1995. 22 мая. № 21. Ст. 1930.

2 Федеральный закон от 2 апреля 2014 года № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» // СЗ РФ. 2014. 7 апреля. № 14. Ст. 1536.

3 Боброва Н.А. Гарантии реализации государственно-правовых норм. Воронеж, 1984. С. 98.

4 Федерального закона от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ (ред. от 4 октября 2014 года) «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» // СЗ РФ. 2004. 21 июня. № 25. Ст. 2485.

5 Гулиев В.Е., Рудинский Ф.М. Социалистическая демократия и личные права. М., 1984. С. 114.

- МГУ имени М.В. Ломоносова. 28-30 марта 2012 года / отв. ред. д.ю.н., проф. Авакьян С.А. – М.: Юрист, 2012. – 800 с.
- 2.Боброва Н.А. Гарантии реализации государственно-правовых норм. Воронеж, 1984. – 163 с.
- 3.Бутылин В.Н. Государственно-правовой механизм охраны конституционных прав и свобод граждан: монография. – Челябинск: Челябинский юридический институт МВД России, 2001. – 223 с.
- 4.Вискулова В.В. Гарантии избирательных прав граждан: вопросы теории и практики. – М.: Издательство Московского университета, 2013. – 296 с.
- 5.Витрук Н.В. Общая теория правового положения личности – М.: Норма, 2008. – 448 с.
- 6.Владимир Путин выделил некоммерческим организациям более 4 млрд рублей // Сетевое издание «Гражданские силы.ru». URL: [http://grsily.ru/obshestvo/vladimir-putin-vydelil-nekommercheskim-organizaciyam-bolee-4-mlrd-rublej.html?\\_utl\\_t=fb](http://grsily.ru/obshestvo/vladimir-putin-vydelil-nekommercheskim-organizaciyam-bolee-4-mlrd-rublej.html?_utl_t=fb). (дата обращения – 11 ноября 2015 года).
- 7.Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России. Учебное пособие. – М.: Издательство МГУ, Издательская группа ИНФРА – М – НОРМА, 1997. – 304 с.
- 8.Грудцына Л.Ю. Государство и гражданское общество. Монография / Под ред. С.М. Петрова. – М.: ЮРКОМПАНИ, 2010. – 464 с.
- 9.Гулиев В.Е., Рудинский Ф.М. Социалистическая демократия и личные права. М., 1984.
- 10.Ивлев Г.В. Участие Правительства Российской Федерации в законодательной деятельности / Г.П. Ивлев, Г.А. Гаджимагомедов. – М.: Норма, 2012. – 224 с.
- 11.Исаева А.А. Общественно полезные религиозные организации: особенности статуса, зарубежный опыт, перспективы использования в России. – Томск: Издательский дом ТГУ, 2014. – 128 с.
- 12.Кабышев С.В., Ермаков А.Д. Конституционные цели политических партий современной России. – М.: Городец, 2015. – 134 с.
- 13.Курочкин А.В. Правовая институционализация политических партий в Российской Федерации: монография. – Казань: Изд-во Казан. Ун-та, 2014. – 256 с.
- 14.Лошкарев А.В. Правовые гарантии: теоретические проблемы определения понятия и классификации: автореф. дисс. ... к.ю.н. Краснодар, 2009.

**Права человека в контексте сервисной модели управления  
делами государства**

**Аннотация:** Автор рассматривает модель сервисного управления в контексте обеспечения прав и свобод граждан, в том числе права на управление делами государства. Статья обосновывает, что указанная модель может трактоваться с позиций либеральной и этикостатистской парадигм управления. В отличие от западных стран, для России и Казахстана характерны свои практики использования элементов сервисного государства, обусловленные особенностями этикостатистской политико-правовой традиции.

**Ключевые слова:** сервисное государство, сервисная модель управления, право на управление делами государства.

В наши дни общество и государство эволюционируют в динамично развивающемся киберпространстве, погружаясь во все более прочные «брачные узы» с сетевыми технологиями. Данный феномен имеет следствием появление новой социальности, сопряженной с переменами как в практиках взаимодействия государства и индивида, власти и общества, так и сближением традиционных государственно-управленческих подходов с концепцией *сервисоориентированного управления* делами государства.

Принимая во внимание *mainstream* в развитии государственного управления и темпы развития информационных технологий, трудно не заметить, что концепция сервисного государства становится доминирующей во многих странах. Мир меняется, при этом темпы изменений возрастают. Появляются новые политико-правовые феномены, которые необходимо осмысливать с общетеоретических, философско-правовых позиций. Тематика государственной функции оказания услуг в постсоветских государствах, включая Россию и Казахстан, носит формирующийся характер. В этом ракурсе следует отметить, что правотворческая и правоприменительная практика, связанная с оказанием государственных услуг, опережает теоретико-юридические исследования. В постсоветском юридическом дискурсе концепция сервисного управления интерпретируется главным образом в категориях административного права и административной реформы. Между тем, она предполагает нечто гораздо большее. Сервисное управление имеет широкий спектр корреляций, включая вопросы обеспечения прав и свобод человека. Ориентация на потребности и ожидания граждан как потребителей государственных услуг – своего рода измеритель демо-

---

<sup>1</sup> Аубакирова Индира Ураловна, кандидат юридических наук, доцент, докторант кафедры теории государства и права и политологии МГУ им. М.В. Ломоносова (Астана, Казахстан) indastana@gmail.com

кратии и степени контроля общества над властью<sup>1</sup>. Проблематика сервисного государства – многоаспектна. Будучи сопряжена с политико-правовой традицией, она содержит цивилизационный компонент, необходима рефлексия данного института и в контексте теорий модернизации. Однако, с учетом установленных рамок, в данной статье затронуты лишь некоторые аспекты.

В условиях развития информационного общества появляются новые организационные формы функционирования государственных органов, позволяющие посредством использования сетевых технологий, внедрения элементов «электронного» и «мобильного» правительства, заимствования лучших управленческих практик из частно-предпринимательской сферы активнее влиять гражданам на эффективность управленческих решений, касающихся их прав и свобод, законных интересов. Как известно, право на участие в управлении делами государства входит в набор основных прав человека, что зафиксировано и в международных, и национальных правовых документах. Статья 21 Всеобщей декларации прав человека признает за каждым человеком *право принимать участие в управлении своей страной* непосредственно или через посредство свободно избранных представителей. В части 1 статьи 32 Конституции РФ устанавливается: «Граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей». Пункт 1 статьи 33 Конституции РК закрепляет норму с аналогичной диспозицией: «Граждане Республики Казахстан имеют право участвовать в управлении делами государства непосредственно и через своих представителей». В настоящее время современные технологии, приемы и методики предоставляют гражданам большие возможности для использования указанного права и права на контроль за деятельностью государственных органов, что, в конечном счете, оказывается важным фактором повышения эффективности сферы управления.

Идея сервисного управления получила развитие в рамках *новой управленческой парадигмы* (New Public Management Theory<sup>2</sup>), ставшей популярной в последние два десятилетия прошлого века и основанной на идее заимствования лучших практик из сферы бизнес-менеджмента. Создатели указанной теории - Д. Осборн и Г. Геблер - указывают следующие принципы нового государственного управления: расширение конкуренции между поставщиками управленческих услуг; усиление прав граждан в деле контроля за деятельностью правительственных учреждений; оценивание работы государственных учреждений не по затратам, а по результату деятельности; ориентация на цели, а не законы и правила; приобретение клиентами статуса свободных потребителей, имеющими

---

1 Kapucu N. New Public Management: Theory, ideology, and practice // In A. Farazmand & J. Pinkowski (eds.) / Handbook of globalization and public administration . New York, NY: Taylor & Francis. 2007. P.887-888.

2 О новом государственном управлении см. подробнее: Тамбовцев В.Л. Государственное регулирование государства: вопросы теории, международный опыт, российские реформы. М.: РЕЦЭП, 2004; Устинович Е.С., Новикова Т.П. Современные теории государственного управления: основные концепции и их характеристики // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. №9. С.16-22.

право выбора поставщика услуг; упор на превентивность возникновения проблем; преобладание прибыли над расходами; децентрализация управления; оказание предпочтений рыночным механизмам перед бюрократическими; фокусирование внимания не на оказании услуг, а на стимулировании решения возникающих в обществе проблем<sup>1</sup>.

В рамках сервисного управления осуществление ряда государственных функций трактуется с позиций производства государством особых услуг, направленных на удовлетворение потребностей граждан и общества. Кроме того, одна из целей сервисной модели – минимизация «бюрократии» посредством введения элементов конкуренции среди государственных органов, предоставления больших полномочий чиновникам, в том числе, в вопросах подбора персонала. Государство в этом ракурсе рассматривается как институт, призванный предоставлять гражданам фундаментальные социальные блага, включая правовой порядок, развитие общественно-экономической инфраструктуры и механизмов, обеспечивающих социальный консенсус. Государственные услуги выступают своего рода формой осуществления государством своего социального предназначения, при котором эффективность их оказания служит основой доверия граждан и общества к государству, словом, определяет легитимность последнего.

Концепция сервисного государства является логическим продолжением неолиберальной интерпретации государственного управления. В условиях перехода к постиндустриальной модели развития государственно-управленческие отношения приобретают договорной, горизонтальный, характер, чем они отличаются от бюрократического государства индустриальной эпохи, подробно описанного в рамках веберовских идей о капиталистической рациональности. Такое восприятие связано с либеральными представлениями о партнерском характере взаимоотношений государства и общества. В сервисной модели упор производится не столько на институтах, сколько на взаимодействиях между субъектами управления, при этом построение таких связей основывается на максимальном обеспечении равенства сторон, исключении иерархии. Сервисная модель знаменует переход к новой управленческой парадигме, основанной на открытых сетевых структурах и управлении по результатам<sup>2</sup>. Плюсы ее заключаются в актуализации антропоцентристского подхода, когда во главу угла ставятся нужды и интересы индивида, его удовлетворенность в качестве потребителя государственных услуг, что имеет следствием перемены в ценностных установках государственных чиновников, их ориентации на уважение и соблюдение прав человека. В новой парадигме важную значимость приобретает стандартизация и «пошаговая» регламентация действий работников государственных органов, установление максимально упрощенных и доступных правовых процедур по оказанию государственных услуг, качественное и своевременное

---

1 См.: Социокультурная антропология права: Коллективная монография / Под ред. Н.А., Исаева, И.Л.Честнова - СПб.: ИД "Алеф-Пресс", 2015. С.709.

2 Дубровин Ю.И. Новые направления современных административных реформ в ведущих странах Европейского Союза // Власть. 2009. №1. С.131.



исполнение должностных обязанностей, прозрачность работы государственных органов, нацеленность на экономию средств и времени, повышение персональной ответственности.

Идеи сервисного управления успешно используются в современных западных и незападных практиках. Казахстанский правовед С.Ф. Ударцев справедливо полагает, что, «несмотря на значительный демократический потенциал, современная информационная модернизация государственного управления вполне может функционировать, развиваться, возможно, менее эффективно, и в иных условиях, при иных политических режимах», и данные процессы носят «надполитический, сверхрежимный, универсальный характер. Они продвигают в целом государственность на следующий технологический этап развития, независимо от ее форм и режимов»<sup>1</sup>.

С позиций либерального восприятия сервисное управление рассматривается как механизм *саморегуляции общества*, тогда как с точки зрения этатистской трактовки (характерной для России и Казахстана) оно есть результат *самоограничения власти*. Однако в том и другом случае сегодня государство не интерпретируется как «маленькое», ограниченное. Напротив, эффективное функционирование сетевого механизма взаимодействия государственных и негосударственных институтов не представляется действенным при слабом государстве, поскольку гражданское общество должно обладать определенным ресурсным потенциалом для способности к коллективной самоорганизации, а, как показывают исследования, в государствах, страдающих от административного дефицита, гражданское общество тоже является слабым. Государство должно обладать достаточными властными ресурсами для стимулирования негосударственных структур к сотрудничеству и партнерству<sup>2</sup>.

На современном евразийском пространстве политико-правовой процесс развивается в двух пересекающихся измерениях, с ориентацией, с одной стороны, на парадигму индустриального общества с его иерархическим, вертикально построенным и функционирующим на рациональных и легальных основаниях, государственным аппаратом и, с другой стороны, - парадигму постиндустриального общества, в котором взаимодействие власти и общества основано преимущественно на сетевых технологиях и сервисной форме реализации ряда функций. Постсоветские государства, в том числе Россия и Казахстан, сегодня вынуждены *синхронно* решать указанные задачи, совершенствуя государственно-правовое регулирование институтов национального государства, построенных на строго иерархических принципах, при этом «встраивая» в управленческие отношения элементы сервисного (горизонтального) управления. С точки зрения решения задач индустриального и постиндустриального развития трактовка сервисного управления делами государства может рассматриваться в

---

1 Ударцев С.Ф. Государственная служба и модернизация государственного управления: зарубежный опыт внедрения новых технологий // Правовое обеспечение государственной службы и новых механизмов управленческих решений: опыт, проблемы и тенденции. Астана, 2010. С.60.

2 Михайлова О. В. Сети в политике и государственном управлении: монография. М.:КДУ, 2013. С.41-42.

контексте комплементарного (взаимодополняющего) симбиоза, что, вместе с тем, отнюдь не устраняет вопрос наличия определенных противоречий. Так, к примеру, для бюрократического государства важны разграничение сферы влияния политических управленцев от сферы действий административной бюрократии, реализация принципа «разрешено лишь то, что прямо закреплено нормами права», в то время как согласно теории нового государственного управления - деятельность чиновника должна иметь большую свободу в принятии решений, широкие дискреционные полномочия.

Д.Осборн отмечает, что новая парадигма управления разработана, исходя из условий экономически развитых государств. Социальные, политические и экономические реалии в незападных культурных средах сильно от них отличаются. Согласно его исследованиям, условия в развивающихся странах зачастую такие, с какими сталкивались реформаторы западных государств в период развития основ индустриального общества: широко распространены коррупция, патронаж при подборе на работу, суды и полиция зависимы от политического контроля. Поэтому в проведении реформ, полагает ученый, стратегии по внедрению элементов нового управления следует реализовывать осторожно и избирательно. Необходимо учитывать так называемые «фундаментальные ДНК» в публичном секторе каждой страны. Требуется время для «перекодирования» сложившейся бюрократической культуры, усилия на ограничение ее самовпроизводства и понимание, что «нет новых ДНК, нет и трансформации»<sup>1</sup>.

В России и Казахстане сохраняет острую злободневность проблема институционализации функционирующей на рациональных и легальных началах власти, при которой «правила игры» и соблюдаемые всеми нормы и процедуры, деперсонифицированные институты есть незыблемая основа деятельности всего государственного аппарата и его взаимосвязей с обществом. Сложившиеся веками архетипы, политико-правовые ценности и установки в общественном сознании порой становятся основным инерционным препятствием для установления новой модели взаимодействия государства и общества, предполагающим диалоговую, коммуникационную форму и активную роль в управленческих процессах гражданского общества. Для управленческой парадигмы постсоветских государств свойственно восприятие концепции сервисного государства, функций государства по оказанию услуг, главным образом, в инструментальном контексте, как внедрения определенного набора методик и технологий, призванных способствовать адаптации государственного аппарата к вызовам информационного общества, совершенствовать эффективность его функционирования и повышать управляемость общественными процессами, в то время как *обеспечению прав и свобод личности придается, по сути, дополнительное значение.* Как справедливо отмечает в этом ракурсе О.В. Мартышин, несложно за-

---

1 Osborne D. Reinventing government: what a difference a strategy makes (paper) // 7th Global Forum on Reinventing Government Building Trust in Government. 26-29 June 2007, Vienna, Austria [Electronic resource] // The United Nations Programme on Public Administration and Development [Official website]. URL: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan025253.pdf> (accessed: 14.09.2015).

имствовать материально-технические средства, так же, как и организационные и процедурные формы, сложившиеся в ходе развития западной демократии, но в другой, «инородной» среде они зачастую сводятся к церемониалу и утрачивают демократическое содержание<sup>1</sup>. Иными словами, в России и Казахстане концепция сервисного управления имеет прикладное, инструментальное значение и интерпретируется в контексте использования новых технологических возможностей для усиления организационно-функционального потенциала государственного механизма, нежели как новая философия управления, ориентированная по диалоговую форму взаимодействия общества и власти и обеспечение права на участие в управлении делами государства. Обращение к идее сервисного управления объясняется также необходимостью усиления инвестиционной привлекательности страны, улучшению ее «рейтингового имиджа».

Для евразийской политико-правовой традиции исторически не свойственно осуществление государственных функций в жестких рамках правового инструментализма и утилитаризма. Разрешение той или иной проблемы с помощью юридических процедур все еще нередко трактуется в России и Казахстане не как услуга в точном ее понимании, а как воля конкретных лиц, наделенных властью. И в общественном правосознании и правосознании самих носителей власти оказание государственной услуги все еще не есть юридическая обязанность, а правомочие чиновника. Граждане зачастую предпочитают решать свои проблемы с помощью не юридических механизмов, а неформальных, порой не всегда легальных, средств. Государственные органы не готовы к совместному управлению с гражданами, впрочем, как и сами граждане. Приходится констатировать, что выстраивание партнерских отношений государства и общества в правоуправленческой, т.е. обусловленной правом и законом, форме не получило еще заметного развития<sup>2</sup>. Рациональное и прозрачное расходование бюджетных средств, учет оптимальности финансирования государственных органов на основе анализа итогов при «входе» и на «выходе» реализации конкретных управленческих решений не стали пока жизненными реалиями. Следует также учитывать ресурсозатратность внедрения сервисной модели управления. Так, к примеру, в 2009 году Япония затратила на информатизацию 44 млрд. долларов, а Евросоюз и США - 50 и 102 млрд. долларов соответственно. Плановый объем финансирования Государственной программы Правительства РФ «Информационное общество (2011-2020 годы)» на весь период только из средств федерального бюджета составляет 1,2 трлн рублей<sup>3</sup>.

Вместе с тем, все эти проблемы отнюдь не исключают того, что использование во взаимосвязях государства и общества электронных форм управле-

---

1 Мартышин О.В. Национальная политическая и правовая культура в контексте глобализации // Государство и право. 2005. № 4. С.11.

2 Государство созидающее: юридическая модель и современные риски: коллективная монография / Под ред. О.Н. Полухина. М.: Юрлитинформ, 2016. С.186.

3 ИТ в регионах России 2015. Аналитический обзор [Электронный ресурс] // Портал об ИТ в госуправлении и бизнесе Tadviseer. URL: <https://drive.google.com/file/d/0BzpiIBsGLoCOd2FSc1ZPdGxTb0k/view> (дата обращения: 15.09.2015).

ния, открытого правительства и многих других идей, призванных ввести их (взаимосвязи) в строгие правовые рамки, должны стать неотъемлемой частью парадигмы развития евразийских государств, если только они действительно ориентированы на ценности права, демократии и социальной справедливости. Полагаем, для России и Казахстана вопрос не стоит дихотомически «бюрократическая/сервисная модель управления». Внедрение основ сервисного управления отнюдь не тождественно процессу дерегулирования общественных отношений. Имплементация элементов сервисного управления будет, напротив, способствовать становлению бюрократического аппарата, функционирующего на рациональных легальных основаниях. Кроме того, новая модель будет оказывать *эмансипаторский эффект*. Вхождение механизма оказания государственных услуг в жизнь постсоветских обществ является вовсе не данью моде, а связано с изменением роли и задач государства в современном обществе, с утверждением новых ценностей и приоритетов<sup>1</sup>. Разумеется, изменение ценностей потребует значительных усилий, затрат и времени, поскольку существует прямая корреляция успешности реализации этого процесса с траекторией эволюции общества в предыдущие исторические этапы.

Демократический и правовой потенциал инструментария сервисного управления достаточно значительный, чтобы оказывать влияние на развитие гражданской культуры и реализацию конституционного права граждан на участие в управлении делами государства и принятии решений, касающихся их прав и свобод.

#### **Библиография:**

1. Каруси N. New Public Management: Theory, ideology, and practice // In A. Farazmand & J. Pinkowski (eds.) / Handbook of globalization and public administration . New York, NY: Taylor & Francis. 2007.
2. Osborne D. Reinventing government: what a difference a strategy makes (paper) // 7th Global Forum on Reinventing Government Building Trust in Government. 26-29 June 2007, Vienna, Austria [Electronic resource] // The United Nations Programme on Public Administration and Development [Official website]. URL: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan025253.pdf> (accessed: 14.09.2015).
3. Государство созидающее: юридическая модель и современные риски: коллективная монография / Под ред. О.Н. Полухина. М.: Юрлитинформ, 2016.– 416 с.
4. ИТ в регионах России 2015. Аналитический обзор [Электронный ресурс] // Портал об ИТ в госуправлении и бизнесе Tadviser. URL: <https://drive.google.com/file/d/0BzpiIBsGLOCOd2FSc1ZPdGxTb0k/view> (дата обращения: 15.09.2015).

---

<sup>1</sup> См.: Терещенко Л.К. Услуги: государственные, публичные, социальные // Журнал российского права. 2004. №1. С.15

5. Михайлова О.В. Сети в политике и государственном управлении: монография. М.: КДУ, 2013.
6. Мартышин О.В. Национальная политическая и правовая культура в контексте глобализации. // Государство и право. 2005. № 4. - С. 9-17.
7. Социокультурная антропология права: Коллективная монография / Под ред. Н.А., Исаева, И.Л. Честнова - СПб.: ИД "Алеф-Пресс", 2015. - 840 с.
8. Дубровин Ю.И. Новые направления современных административных реформ в ведущих странах Европейского Союза // Власть. 2009. №1.
9. Ударцев С.Ф. Государственная служба и модернизация государственного управления: зарубежный опыт внедрения новых технологий // Правовое обеспечение государственной службы и новых механизмов управленческих решений: опыт, проблемы и тенденции. Астана, 2010.
10. Устинович Е.С., Новикова Т.П. Современные теории государственного управления: основные концепции и их характеристики // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. №9.
11. Терещенко Л.К. Услуги: государственные, публичные, социальные // Журнал российского права. 2004. №1.
10. Тамбовцев В.Л. Государственное регулирование государства: вопросы теории, международный опыт, российские реформы. М.: РЕЦЭП, 2004. - 175 с.

**Варламова Н.В.<sup>1</sup>**

### **Интернационализация юридического дискурса о правах человека**

**Аннотация:** В статье прослеживается современная тенденция интернационализации правового регулирования в сфере обеспечения и защиты прав человека и анализируется получающая все большее распространение практика ссылок в судебных решениях на прецеденты, созданные в рамках иных национальных и наднациональных юрисдикций.

**Ключевые слова:** права человека, судебная власть, судебная практика, конституционный суд, Европейский Суд по правам человека, Суд ЕС.

После Второй мировой войны отчетливо прослеживается тенденция повышения значимости основных прав и свобод человека, формирование международных и наднациональных стандартов их надлежащего обеспечения и защиты. Именно права человека сегодня лежат в основе развития взаимосвязанных процессов конституционализации международного права и интернационализации конституционного права. В частности, развитие конституционного контроля и как следствие этого – конституционализация (ориентация на конституционные принципы) правопорядков стран Европы происходили во многом под влиянием Конвенции о защите прав человека и основных свобод и прецедент-

---

<sup>1</sup> Варламова Наталия Владимировна, кандидат юридических наук, доцент, старший научный сотрудник сектора сравнительного права Института государства и права РАН.

ного права Европейского Суда по правам человека<sup>1</sup>. А признание государствами – членами Европейского Союза прямого действия и верховенства права ЕС в рамках их национальных правовых порядков было обусловлено включением Судом ЕС Конвенции о защите прав человека и основных свобод и практики Европейского Суда по правам человека в право ЕС в качестве его общих принципов, защищаемых Судом<sup>2</sup>. При обеспечении этих принципов, указал Суд ЕС, он должен исходить из общих для государств-членов конституционных традиций и международных договоров, предусматривающих защиту прав человека, в которых они участвуют<sup>3</sup>.

Сегодня под влиянием международного и наднационального регулирования конституционное право «освобождается от исключительной связи с определенным источником права, а именно с национальной конституцией»<sup>4</sup>. В условиях глобализации различные правовые порядки не могут существовать обособленно, они активно взаимодействуют и взаимопроникают друг в друга. Это требует, в частности и переосмысления конституционного права: «каждая национальная конституция более не учреждает отдельный нормативный *универсум*, скорее созданный на ее основе правовой порядок представляет собой элемент нормативного *плюриверсума (pluriversum)*»<sup>5</sup>. Само понятие конституции утрачивает безусловную связь с государством, а национальные конституции безусловное верховенство в рамках внутреннего правового порядка. В частности, как основополагающую часть формирующейся «европейской конституции» принято рассматривать Конвенцию о защите прав человека и основных свобод<sup>6</sup>, которая определяет не только стандарты взаимоотношений человека и государства, но и требования к публичному порядку на европейском континенте, а деятельность наднациональных судебных органов (Суда ЕС, Европейского Суда по правам человека) все чаще уподобляется конституционному контролю<sup>7</sup>.

---

1 См.: Богданди А. фон. Доктринальный конструктивизм в прошлом и будущем: стратегия ответа на насущные вопросы, стоящие перед конституционно-правовой наукой в Европе // Сравнительное конституционное обозрение. 2010. № 1. С. 50 – 51.

2 Court of Justice. Case 29/69. Erich Stauder – Sozialarm v. City of Ulm, Judgment of 12 November 1969. Para. 7. European Court Reports. 1969. P. 419; См., также: Bartole S. Community Law and National Constitution in the Light of the Italian Experience // European Commission for Democracy through Law (Venice Commission). European Integration – Constitutional and Legal Reforms. UNIDEM Campus Trieste Seminar. Italy, Trieste, 10 – 13 September 2007. Strasburg, 4 October 2007. P. 2 – 4.

3 Court of Justice. Case 4/73. J. Nold, Kohlen- und Baustoffgrobhandlung v. Commission of the European Communities, Judgment of 14 May 1974. Para. 13. European Court Reports. 1974. P. 507.

4 Богданди А. фон. Указ. соч. С. 58.

5 Bogdandy A. von. Pluralism, Direct Effect, and the Ultimate Say: On the Relationship between International and Domestic Constitutional Law // International Journal of Constitutional Law (I-CON). 2008. Vol. 6. No. 3 – 4. P. 401.

6 Arnold R. European Constitutional Law: Some Reflections on a Concept that Emerged in the Second Half of the Twentieth Century // Tulane European and Civil Law Forum. 1999. Vol. 14. P. 49 – 64; Frowein J. Die Herausbildung Europaischer Verfassungsprinzipien // Festschrift Werner Mainofer. 1998. P. 149.

7 См., например: Де Сальвиа М. Прецеденты Европейского Суда по правам человека. Руководящие принципы судебной практики, относящейся к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. Судебная практика с 1960 по 2002 г. СПб., 2004. С. 39; Танчев Е. Классические и современные проблемы теории и практики учредительной власти // Современный конституционализм: вызовы и перспективы: Материалы международной научно-практической конференции, посвященной

Универсальность определенных конституционных норм и принципов нивелирует специфичность национальных условий, по крайней мере, порождает обязанность надлежащего обоснования необходимости отступления от них в рамках конкретного правопорядка<sup>1</sup>. Национальные конституция и законодательные акты при таком подходе рассматриваются как конкретизация общих конституционных принципов и универсальных норм в условиях данного государства, а потому их толкование и применение не может происходить вне этого общего контекста. Учитывая общую направленность конституционно-правового развития стран западной демократии, определяемую, прежде всего, международными стандартами в сфере прав человека, национальные суды исходят из наличия конституционных норм, принципов и ценностей, выходящих за рамки национальных юрисдикций, в связи с чем их интерпретация судами одного государства может быть использована судами других стран<sup>2</sup>.

В последнее время все большее распространение получает практика ссылок в судебных решениях на прецеденты, созданные в рамках иных национальных (наднациональных) юрисдикций. Исследователи пишут о «транссудебной коммуникации», которая развивается между судами разных стран, на различных уровнях и в разнообразных формах<sup>3</sup>.

В ряде случаев между этими судами имеются определенные институциональные связи, как, например, между наднациональными судебными органами и национальными судами государств – участников соответствующих международных договоров. Наиболее отчетливо они выражены в Европейском Союзе. Суды государств-членов непосредственно применяют право ЕС и в случае необходимости могут в преюдициальном порядке запрашивать мнение Суда ЕС относительно толкования Договоров ЕС, а также действительности и толкования актов ЕС (ст. 267 Договора о функционировании Европейского союза, ст. 23, 23bis Протокола о Статуте Суда Европейского Союза)<sup>4</sup>.

В рамках Конвенции о защите прав человека и основных свобод аналогичную процедуру предусматривает Протокол № 16 к ней от 2 октября 2013 г.<sup>5</sup>, в соответствии с которым высшие суды и трибуналы<sup>6</sup> государств-участников в связи с находящимся в их производстве делом могут запросить у Европейского

---

20-летию Конституции Российской Федерации (Санкт-Петербург, 14 – 15 ноября 2013 г.) / отв. ред. В.Д. Зорькин. М., 2014. С. 60.

1 См.: Ramraj V.V. Comparative Constitutional Law in Singapore // Singapore Journal of International and Comparative Law. 2002. Vol. 6. No. 1. P. 329 – 332; Тзен-Та Ли Д. Толкование актов о правах человека: значение сравнительного подхода // Сравнительное конституционное обозрение. 2007. № 3 (60). С. 176 – 177.

2 См.: Ramraj V.V. Op. cit. P. 304.

3 Slaughter A-M. A Typology of Transjudicial Communication // University of Richmond Law Review. 1994. Vol. 29. P. 99 – 137.

4 Европейский Союз: Основопологающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями. М., 2013. С. 349, 431 – 432.

5 Protocol No 16 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedom. CETS No 214.

6 В данном случае имеются в виду высшие судебные и квазисудебные органы, в частности высшие инстанции в системе административной юстиции.

Суда по правам человека заключение по принципиальным вопросам, связанным с толкованием и применением прав и свобод, предусмотренных в Конвенции и Протоколах к ней (ст. 1). Такие заключения не являются обязательными для национальных судов (ст. 5). Данный Протокол не вступил в силу. Однако и в отсутствие этой процедуры при разрешении конкретных дел национальные суды принимают во внимание позицию Европейского Суда по правам человека. Как высшие судебные органы, так и суды низших инстанций используют правовые позиции, выработанные Европейским Судом для обоснования принимаемых ими решений, в том числе и в виде прямых ссылок на них.

Европейский Суд по правам человека исходит из того, что значительные отклонения в правоприменительной практике отдельных государств должны быть особенно тщательно обоснованы, чтобы исключить предположение об ошибочности избранного решения. Он неоднократно подчеркивал, что свобода усмотрения, которой пользуются государства при обеспечении прав, гарантируемых Конвенцией, лицам, находящимся под их юрисдикцией, среди прочего, зависит от достигнутого единообразия регулирования соответствующих отношений во внутреннем праве государств-участников. Если государство не следует какому-либо общему стандарту, по поводу которого существует «европейский консенсус», оно должно предоставить особо убедительное обоснование своей позиции<sup>1</sup>.

В свою очередь, Европейский Суд также учитывает практику национальных судов. Так, в решении по делу Претти против Соединенного Королевства он согласился с позицией Палаты лордов, рассматривавшей дело заявительницы, и воспроизвел многие положения из ее решения<sup>2</sup>, а Палата лордов, в свою очередь, основывала свое решение<sup>3</sup> на детальном анализе практики Европейского Суда по правам человека и решении Верховного суда Канады по аналогичному делу<sup>4</sup>.

Достаточно активно суды учитывают подходы, выработанные другими судебными органами (как национальными, так и наднациональными) и в отсутствии между ними каких-либо формальных взаимосвязей, а иногда даже и культурно-исторической общности. Так, конституционные суды Австрии и Чехии нередко обращаются к решениям Федерального конституционного суда Германии. В решениях Федерального конституционного суда Германии отсыл-

---

1 См., например: Eur. Court H.R. *Dickson v. the United Kingdom*, Judgment of 4 December 2007. Para 81; *S.L. v. Austria*, Judgment of 9 January 2003. Para 31; *Tănase v. Moldova*, Judgment of 27 April 2010. Para. 176; *Demir and Baykara v. Turkey*, Judgment of 12 November 2008. Para. 85; *Weller v. Hungary*, Judgment of 31 March 2009. Para. 28; *Stec and Others v. the United Kingdom*, Judgment of 12 April 2006. Paras. 63 – 64; *Ünal Tekeli v. Turkey*, Judgment of 16 November 2004. Para. 54; *Stafford v. the United Kingdom*, Judgment of 28 May 2002. Para. 68; *Kiyutin v. Russia*, Judgment of 10 March 2011. Para. 65; *Konstantin Markin v. Russia*, Judgment of 22 March 2012. Para. 126.

2 Eur. Court H.R. *Pretty v. the United Kingdom*, Judgment of 29 April 2002. Paras. 14 – 15, 54, 64, 66, 73 – 74.

3 *The Queen on the Application of Mrs Dianne Pretty (Appellant) v. Director of Public Prosecutions (Respondent) and Secretary of State for the Home Department (Interested Party)*. Judgment of 29 November 2001.

4 *Rodriguez v. Attorney General of Canada* [1994] 2 LRC 136.



ки к правоприменительной практике других стран часто встречаются в завуалированном виде, не подкрепленные прямыми цитатами<sup>1</sup>. Еще в 1988 г. Верховный суд Зимбабве в обоснование того, что телесные наказания взрослых людей образуют жестокое и необычное наказание, а телесные наказания несовершеннолетних являются неконституционными, сослался на решение Европейского Суда по правам человека<sup>2</sup>. В 2002 г. Британский Тайный совет, рассматривая дело Рейес против Королевы, признал, что приговор к смертной казни не соответствует Конституции Белиза, сославшись при этом на решения, принимавшиеся судебными органами Австралии, Канады, Гайаны, Ямайки, Индии, острова Маврикий, ЮАР, Великобритании, США, а также Европейским Судом по правам человека и Межамериканской комиссией по правам человека<sup>3</sup>. Верховный суд США в 2003 г. впервые для подкрепления своей позиции сослался на решение Европейского Суда по правам человека<sup>4</sup>.

Исследователи отмечают, что подходы, выработанные Европейским Судом по правам человека, оказали существенное влияние на практику других наднациональных и международных органов по защите прав человека, в частности Межамериканского суда по правам человека и Комитета ООН по правам человека<sup>5</sup>. В свою очередь, Европейский Суд по правам человека при формировании своих правовых позиций учитывает не только право Европейского Союза (в том числе и практику Суда ЕС), которым связано большинство участников Конвенции, и решения контрольных органов, созданных в рамках ряда конвенций ООН, но иногда ссылается и на решения Межамериканской комиссии по правам человека и Межамериканского суда по правам человека<sup>6</sup>.

Целесообразность обращения к иностранной практике может возникать исходя из специфики собственного правового опыта. Так, Конституция ЮАР прямо предусматривает, что при толковании Билля о правах (который образует главу 2 Конституции) необходимо содействовать продвижению основополагающих ценностей открытого и демократического общества, базирующегося на человеческом достоинстве, равноправии и свободе; следует учитывать международное право и можно принимать во внимание иностранное право (ч. 1 ст. 39). Таким образом создатели Конституции хотели подчеркнуть, что стандарты, на которые должна ориентироваться правовая система эпохи постапартеида,

---

1 См.: Шульце-Филиц Х. Сравнительное конституционное право – улица с односторонним движением? На примере соблюдения принципа человеческого достоинства в биомедицинских исследованиях // Сравнительное конституционное обозрение. 2004. № 4 (49). С. 85.

2 *State v. Ncube*, 2 S. Afr. L. Rep. 702 (1988) (Zimb.). Eur. Court H.R. *Tyrer v. the United Kingdom*, Judgment of 25 April 1978. Series A. No. 26.

3 *Reyes v. The Queen*, [2002] 2 A. C. 235, [2002] 2 W.L.R. 1034 (P.C.)

4 *Lawrence v. Texas*, 539 U.S. 558 (2003). P. 577.

5 *Merrills J.G. The Development of International Law by the European Court of Human Right*. 2nd ed. New York: Manchester University Press. 1993. P. 18 – 19.

6 См., например: Eur. Court H.R. *Vlastimir and Borka Banković, Živana Stojanović, Mirjana Stoimenovski, Dragana Joksimović and Dragan Suković v. Belgium, the Czech Republic, Denmark, France, Germany, Greece, Hungary, Iceland, Italy, Luxembourg, the Netherlands, Norway, Poland, Portugal, Spain, Turkey and the United Kingdom*. Decision of 12 December 2001. Paras. 22 – 24, 78.

надо заимствовать не из национальных источников, «а из других, более чистых»<sup>1</sup>.

Вместе с тем формальное восприятие чужого опыта, без учета теоретических концепций и политической практики, лежащих в его основе, обычно не дает желаемых результатов. Так, Ясуо Хасебе убедительно показывает, что невысокая эффективность конституционного контроля, который осуществляется Верховным судом Японии, во многом обусловлена тем, что, несмотря на то, что Верховный суд воспринял (с некоторыми модификациями) американские доктрины, касающиеся защиты прав человека, на теоретическом уровне большинством специалистов не принимается концепция конституционализма, предполагающая защиту фундаментальных прав человека от посягательств со стороны политического большинства, представленного в парламенте<sup>2</sup>.

Необходимо подчеркнуть, что ссылки на решения иностранных судов не означают, что они используются в качестве обязывающих прецедентов. Обращение к позиции зарубежных судей может быть уподоблено знакомству со статьей профессора, содержащей обзор иностранного права<sup>3</sup>. К иностранной практике обращаются, чтобы выявить идеи, принципы и концепции, лежащие в ее основе, и понять таким образом, почему суды других стран в определенных ситуациях приходят к тому или иному решению. Эти знания способны вызвать у судьи рефлексию относительно собственной правовой системы. Иностранная судебная практика выступает здесь как источник идей для определения направлений, в которых должна развиваться национальная правовая система. Знакомство с иностранным правом и особенностями его функционирования помогает осознать, что национальные социокультурные условия не столь уж специфичны, чтобы отказаться от следования общепринятым стандартам.

Иностранная судебная практика в данном случае выполняет роль внешнего стимула, побуждающего к переосмыслению собственных подходов к решению аналогичных проблем. Она срабатывает как катализатор эволюции национальной правовой системы, предполагающей адаптацию ее к особенностям принципов и доктрин, выработанных в рамках иных правопорядков<sup>4</sup>. Так, Сандра Дей О'Коннор, судья Верховного суда США, в особом мнении по делу Роупер против Симмонса отметила, что существование международного консенсуса по определенному вопросу может служить подтверждением разумной необходимости достижения такого же согласия в самой Америке, хотя и не должно быть основанием судебного решения<sup>5</sup>. А судья Стивен Брейер в особом мнении по делу Принтз против Соединенных Штатов, согласившись с тем, что Верховный суд занимается толкованием Конституции Америки, а не конститу-

---

1 Тзен-Та Ли Д. Указ. соч. С. 171.

2 См.: Хасебе Я. Конституционные заимствования и политическая теория // Сравнительное конституционное обозрение. 2005. № 4 (53). С. 81 – 92.

3 Surdyk A.J. John Roberts: Nationalism, Conservatism, and the Shifting Trends on the Contemporary Supreme Court // *Touro International Law Review*. 2010. Vol. 13. No. 2. P. 193.

4 См.: Тзен-Та Ли Д. Указ. соч. С. 167, 172 – 173, 175.

5 *Roper v. Simmons*, 543. U.S. 551. 125 S. Ct. 1183 (2005). P. 1215 – 1216.

ций других стран, и что система организации власти в каждой стране имеет свои политические и структурные особенности, тем не менее, подчеркнул, что опыт других государств способен пролить свет на возможные последствия различных решений общей юридической проблемы<sup>1</sup>.

Конституции всех стран западной демократии, независимо от текстуального выражения соответствующих норм, направлены на формирование конституционного правового государства, базирующегося на единых принципах уважения прав человека, народного суверенитета, разделения властей, идеологической, в том числе религиозной, нейтральности государства и т.п. Поэтому в современных условиях в странах западной правовой традиции и государствах, стремящихся приобщиться к ней, признается необходимость обращения к международной, наднациональной и иностранной судебной практике в сфере обеспечения прав человека и восприятия ее в рамках национального правопорядка.

### **Библиография:**

1. Богданди А. фон. Доктринальный конструктивизм в прошлом и будущем: стратегия ответа на насущные вопросы, стоящие перед конституционно-правовой наукой в Европе // Сравнительное конституционное обозрение. 2010. № 1.
2. Де Сальвиа М. Прецеденты Европейского Суда по правам человека. Руководящие принципы судебной практики, относящейся к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. Судебная практика с 1960 по 2002 г. СПб., 2004.
3. Танчев Е. Классические и современные проблемы теории и практики учредительной власти // Современный конституционализм: вызовы и перспективы: Материалы международной научно-практической конференции, посвященной 20-летию Конституции Российской Федерации (Санкт-Петербург, 14 – 15 ноября 2013 г.) / отв. ред. В.Д. Зорькин. М., 2014.
4. Тзен-Та Ли Д. Толкование актов о правах человека: значение сравнительного подхода // Сравнительное конституционное обозрение. 2007. № 3 (60).
5. Хасебе Я. Конституционные заимствования и политическая теория // Сравнительное конституционное обозрение. 2005. № 4 (53).
6. Шульце-Филиц Х. Сравнительное конституционное право – улица с односторонним движением? На примере соблюдения принципа человеческого достоинства в биомедицинских исследованиях // Сравнительное конституционное обозрение. 2004. № 4 (49).
7. Arnold R. European Constitutional Law: Some Reflections on a Concept that Emerged in the Second Half of the Twentieth Century // Tulane European and Civil Law Forum. 1999. Vol. 14.
8. Bartole S. Community Law and National Constitution in the Light of the Italian Experience // European Commission for Democracy through Law (Venice Commission). European Integration – Constitutional and Legal Reforms. UNIDEM Campus Trieste Seminar. Italy, Trieste, 10 – 13 September 2007. Strasburg, 4 October 2007.

---

<sup>1</sup> Printz v. United States, 521 U.S. 898, 117 S. Ct. 2365 (1997). P. 976.

9. Bogdandy A. von. Pluralism, Direct Effect, and the Ultimate Say: On the Relationship between International and Domestic Constitutional Law // International Journal of Constitutional Law (I·CON). 2008. Vol. 6. No. 3 – 4.
10. Frowein J. Die Herausbildung Europaischer Verfassungsprinzipien // Festschrift Werner Mainofer. 1998.
11. Merrills J.G. The Development of International Law by the European Court of Human Right. 2<sup>nd</sup> ed. New York: Manchester University Press. 1993.
12. Ramraj V.V. Comparative Constitutional Law in Singapore // Singapore Journal of International and Comparative Law. 2002. Vol. 6. No. 1.
13. Slaughter A-M. A Typology of Transjudicial Communication // University of Richmond Law Review. 1994. Vol. 29.
14. Surdyk A.J. John Roberts: Nationalism, Conservatism, and the Shifting Trends on the Contemporary Supreme Court // Touro International Law Review. 2010. Vol. 13. No. 2.

**Пряхина Т.М.<sup>1</sup>**

### **Обращения граждан в Конституционный Суд РФ – индикатор состояния правовой системы России**

**Аннотация:** В статье предложена авторская оценка обращений граждан в Конституционный Суд РФ как индикатора качества правовой системы России, определены недостатки правовой системы РФ, о которых свидетельствуют обращения граждан в орган конституционного контроля.

**Ключевые слова:** Конституция РФ, Конституционный Суд РФ, обращения граждан в Конституционный Суд РФ, правовая система России.

Не будет преувеличением сказать, что вся деятельность Конституционного Суда РФ имеет своей целью защиту конституционных прав и свобод личности. Данный постулат подтверждается целями конституционного правосудия: защита основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечение верховенства и прямого действия Конституции РФ на всей территории РФ.<sup>2</sup> Предоставление гражданину субъективного права на обращение в Конституционный Суд РФ устанавливает иной характер взаимоотношений личности и власти, как в правозащитной сфере, так и в области законотворчества.<sup>3</sup> Закрепление в законодательстве самостоятельного правомочия личности на обращение в орган конституционного контроля – следствие и условие фундаментального правоположения основ конституционного строя

---

1 Пряхина Татьяна Михайловна, доктор юридических наук, профессор, кафедры государственно-правовых дисциплин Юридического института ГАОУ ВО «Московский городской педагогический университет».

2 Ч. 1 ст. 3 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (в ред. от 8 июня 2015 г.) // pravo.gov.ru

3 Ч. 4 ст. 125 Конституции РФ; ч. 3 ст. 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации».

России о прямом действии Конституции РФ.<sup>1</sup> Правовые конструкции Основного Закона страны сформулированы так, что субъектами, заинтересованными в обеспечении конституционности правотворчества и правоприменительной практики выступают все участники государственно-правовых отношений. Общеправовые презумпции конституционности действующих нормативно-правовых актов и добросовестности поведения субъектов государственно-правовых отношений предполагают, что последние действуют в рамках конституционного поля и в необходимых случаях, обращаются в Конституционный Суд РФ.<sup>2</sup> Таким образом, обращение граждан в Конституционный Суд РФ следует рассматривать не только как право личности, позволяющее эффективно отстаивать свои интересы, но и в качестве условия надлежащего выполнения основной обязанности – соблюдать Конституцию РФ.<sup>3</sup> Обращение граждан, равно как и иных уполномоченных субъектов, в Конституционный Суд РФ свидетельствует о том, что неопределённость понимания положений Основного Закона РФ, дефекты действующего законодательства не позволяют им должным образом исполнять основную обязанность и компетентное решение органа конституционного контроля призвано определить рамки надлежащего поведения субъекта. Подобная доктринальная основа предопределила широкий спектр полномочий, предоставленных Конституционному Суду РФ. Вместе с тем, возникает закономерный вопрос: способен ли Конституционный Суд РФ эффективно справиться с возложенными на него задачами? Число обращений в Высший Суд достаточно велико<sup>4</sup>, а конституционный контроль на федеральном уровне осуществляется единственным органом. Многочисленные изменения Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» во многом были продиктованы стремлением оптимизировать организацию работы Конституционного Суда РФ, позволяющей Суду справляться со значительной нагрузкой. Ряд новаций вызывает неоднозначную оценку. В частности, действующая редакция п. 3 ст. 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде РФ» устанавливает обязанность Суда проверять конституционность закона, применённого в конкретном деле, по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан. Теперь к жалобе гражданина в обязательном порядке должна быть приложена копия официального документа, подтверждающего применение обжалуемого закона при рассмотрении конкретного дела. Ограничен и срок подачи жалобы – один год после рассмотрения дела в суде.<sup>5</sup> Закон, подлежащий применению в конкретном деле, проверяется Конституционным Судом исключительно по запросам су-

---

1 Ч. 1 ст. 15 Конституции РФ; п. 1 ст. 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации».

2 Ч. 2 ст. 36 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде РФ».

3 Ч. 2 ст. 15 Конституции РФ.

4 В 2014 г. количество обращений в Конституционный Суд РФ превысило 16000 // ksrf.ru

5 Федеральный конституционный закон от 3 ноября 2010 г. № 7-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» // pravo.gov.ru; ч. 2 ст. 96, ч. 2 ст. 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации».

дов.<sup>1</sup> Очевидно, что законодатель предложил узкую трактовку ч.4 ст. 125 Конституции РФ. Если ранее гражданин, мог непосредственно обратиться в Конституционный Суд РФ, то теперь он должен вначале обратиться с жалобой в суд общей юрисдикции и только после того, как последний примет решение, адресовать жалобу в орган конституционного контроля. В 2010г. Конституционный Суд РФ получил возможность разрешать дела без проведения слушаний.<sup>2</sup> Одновременно, с 1 августа 2015г. граждане получили возможность направлять обращение в Конституционный Суд РФ в электронном виде посредством заполнения специальной формы на официальном сайте Суда (ksrf.ru).<sup>3</sup> Таким образом, мы наблюдаем две тенденции. С одной стороны, и законодатель, и сам Конституционный Суд РФ стремятся гарантировать всеобщность права граждан на обращение в Конституционный Суд РФ, обеспечить доступность конституционного правосудия для каждого. С другой стороны, вышеназванные субъекты вводят процедурные ограничения к обращению, либо выводят физическое лицо за рамки слушания дела, стремясь увеличить количество дел, рассматриваемых Конституционным Судом России.

Зададимся гипотетическим вопросом: может ли Конституционный Суд РФ, состоящий из 19 судей, обеспечить всеобщность права на обращение в орган конституционного контроля для более чем 143 миллионов граждан РФ и лиц, находящихся на территории России, к которым была применена национальная юрисдикция. Согласно Конституции РФ, по правовым позициям Конституционного Суда РФ он является единственным органом, уполномоченным решать вопросы конституционности нормативных правовых актов, действий и решений органов государственной власти и должностных лиц.<sup>4</sup> Прямое действие Конституции РФ не означает, что иные органы и лица наделяются правом выносить компетентное решение о конституционности.<sup>5</sup> Очевидно, что конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации не могут быть встроены в моноцентристскую модель федерального конституционного контроля в качестве органов, снижающих нагрузку Конституционного Суда России. Исходные данные позволяют утверждать, что эффективность деятельности Конституционного Суда РФ во многом зависит от качества правовой системы России, состояние которой далеко от совершенства. В этой связи чрезвычайно показательна судьба отчёта о состоянии российского законодательства, подго-

---

1 П. 3.ст. 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» ред.

2 Ст. 47 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»

3 Федеральный конституционный закон от 8 июня 2015 г. № 5-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации»//pravo.gov.ru; ч. 1 ст. 37, ч. 4 ст. 38 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» .

4 Ст.ст. 15, 125, 126, 127 Конституции РФ; Постановление Конституционного Суда РФ от 16 июня 1998 г. № 19-П по делу о толковании статей 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации //ksrf.ru

5 Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 31 октября 1995 г. № 8 «О некоторых вопросах применения Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия» ( с изм. и доп. от 6 февраля 2007 г. и 16 апреля 2013 г.) // СПС «Гарант».

товленного к 20-летию Конституции РФ, представленного 9 декабря 2013г. на заседании Совета законодателей. За 20 лет действия новой Конституции России на рассмотрение Государственной Думы было внесено свыше 21 000 законопроектов, принято порядка 4900 законов.<sup>1</sup> Логично было ожидать, что по итогам этого отчёта будут подготовлены аналитические записки о состоянии законодательства России, его наиболее проблемных и уязвимых местах, составлен план по оптимизации правовой системы РФ, а компетентные органы и лица приступят к его выполнению. Вместо этого мы вновь наблюдаем рост числа законов, бесконечные поправки и дополнения в действующие нормативные акты, исправляющие огрехи правотворчества. Как отмечают ведущие юристы страны, принятие законов в нашей стране стало носить характер снежной лавины.<sup>2</sup> В подобных условиях меры, направленные на улучшение правоприменительной деятельности, не приносят желаемого социального эффекта. Мониторинг правоприменения<sup>3</sup> и оценка регулятивного воздействия законов на сайте [otv.gov.ru](http://otv.gov.ru) показывают лишь часть существующих проблем. Чтобы получить полную картину состояния правовой системы России, необходимо задействовать все информативные источники её качества. В данном отношении, обращения граждан в Конституционный Суд РФ следует рассматривать как важнейший индикатор состояния правовой системы России, в которой гражданин может или не может реализовать в полном объёме законные интересы, защитить права, добросовестно выполнять обязанности, участвовать тем или иным образом в осуществлении государственной власти, а значит так или иначе устанавливать параметры правовой системы страны. Рассмотрим некоторые вопросы, которые возникают, когда мы анализируем обращения граждан в Конституционный Суд РФ с данных позиций.

Число обращений граждан в Конституционный Суд РФ из года в год остаётся высоким, Так, с 1995 по 2011 гг. Конституционный Суд РФ рассмотрел 240561 заявление граждан и их объединений; с 2012 по 2013гг. – 33756.<sup>4</sup> По большинству обращений Конституционный Суд РФ не выносит итоговых решений по тем или иным объективным причинам (рассмотрение дела не подведомственно Суду, по данному вопросу ранее было вынесено решение и т.п.). В среднем ежемесячно Секретариат готовит 300-400 проектов отказных определений, которые затем рассматриваются Судом и по ним выносятся соответствующее решение. В любом случае, цифры стабильно велики. Случаи злоупотребления правом на обращение в орган конституционного контроля со стороны граждан ничтожны.

---

1 См.: Шкель Т. Рождённые Конституцией // Российская газета. 2013. 10 декабря.

2 Тихомиров Ю.А. Проверим правописание // Российская газета. 2014. 28 октября.

3 См.: Указ Президента РФ от 20 мая 2011 г. № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» // [kremlin.ru](http://kremlin.ru); Доклад Правительства РФ о результатах мониторинга правоприменения в Российской Федерации за 2011 г. // Российская газета. 2013. 27 марта.

4 Статистика по обращениям в Конституционный Суд РФ // [ksrf.ru](http://ksrf.ru)

Обобщение содержания и статистических показателей обращений граждан в Конституционный Суд РФ позволяет сделать следующие выводы.

Во-первых, налицо избыточность правового регулирования. Складывается впечатление, что правовым государством Россия станет тогда, когда правовое поле покроет все общественные отношения. Однако это противоречит сущности права. Чтобы право справлялось со своей социальной задачей, необходимо подкреплять его нормы иными регуляторами: традициями, обычаями, правовой идеологией, моральными и нравственными нормами и т.п. Правовая система в целом может быть завершённой и гармоничной только в том случае, когда на достижение общей цели работает каждый из её элементов. Избыточное число законов не компенсирует отсутствие или недостатки иных регуляторов. К правовой системе следует подходить комплексно. Наша задача - построить сложную правовую систему, в которой многообразие элементов компенсировано иерархическими связями и соподчинённостью между ними, различной функциональной нагрузкой, выполняемой разнообразными элементами системы, согласованностью функций, возложенных на разных акторов. В настоящее время правовая система России формируется как громоздкая, с избыточным числом нормативных актов, невостребованностью иных регуляторов, институциональной и функциональной рассогласованностью задействованных элементов. Такой тип системы в принципе не способен обеспечить совокупный синергетический эффект, упорядочивающий общественные отношения.

Во-вторых, обращения граждан свидетельствуют о небрежном отношении к законотворчеству и к нормативным актам как воплощению государственной воли. Не соблюдается важнейший принцип правовой определённости. В то время как сам Конституционный Суд РФ неоднократно подчёркивал, что самого по себе нарушения требования определённости правовой нормы, влекущего её произвольное толкование правоприменителем, достаточно для признания такой нормы не соответствующей Конституции РФ.<sup>1</sup> Имеющиеся пробелы в нормативных актах ставят под угрозу реальность основных прав и свобод человека. Так, например ст. 30 Закона Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации», предусматривала, что граждане, уволенные из организаций, могут претендовать на пособие по безработице в размере до 75 % от зарплаты. Отсутствие в данной норме Закона положения о том, что на аналогичный порядок начисления пособия могут претендовать граждане, работающие у частных предпринимателей, привело к тому, что данным категориям лиц пособие начислялось по минимальной ставке, что составляло 850 рублей в месяц. Причина нарушения Законом конституционного принципа равенства достаточно проста: в то время, когда принимался Закон РФ «О занято-

---

<sup>1</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 6 апреля 2004 г. по делу о проверке конституционности положений пункта 2 статьи 87 Кодекса торгового мореплавания РФ и Постановления Правительства РФ от 17 июля 2001 г. № 538 «О деятельности негосударственных организаций по лоцманской проводке судов» в связи с жалобой международной общественной организации «Ассоциация морских лоцманов России» и автономной некоммерческой организации «Общество морских лоцманов Санкт-Петербурга/ksrf.ru



сти населения в Российской Федерации» - апрель 1991г. - доля предпринимателей в общем составе трудоспособного населения была ничтожна и законодатель «забыл» о них. В 2009г., когда Конституционный Суд РФ оценивал конституционность данной нормы, в России было уже свыше трёх миллионов предпринимателей.<sup>1</sup> Зачастую, законодатель, стремясь как можно скорее выполнить политическую волю, нарушает правовые презумпции, что приводит к отрицанию правовых аксиом, дисбалансу конституционных ценностей.<sup>2</sup> В настоящий момент встречаются вопиющие случаи применения неопубликованных источников права.<sup>3</sup> Примеры можно продолжить. Главный вывод: правотворчество и законодательная техника должны быть подняты на качественно новый уровень.

В-третьих, зачастую, один и тот же гражданин неоднократно обращается в Конституционный Суд РФ с новыми жалобами, в которых ставит один и тот же вопрос. В практике Суда достаточно часто встречаются определения о прекращении переписки с гражданином.<sup>4</sup> Подобные обращения свидетельствуют о том, что гражданин не может найти защиту в компетентных органах, не понимает разграничение компетенции между ними, не может определить, кто из органов или должностных лиц уполномочен решить его вопрос. Полагаем, в отношении граждан нужно изменить логику защиты его прав. Общий посыл в настоящее время говорит о том, что мы защищаем права граждан, предоставляя им право на обращение в компетентные органы или к должностным лицам. Гарантии будут реальными, если гражданину будет обеспечено право на восстановление нарушенных прав и свобод.

В-четвёртых, нередко ответом на обращение гражданина бывает отказное определение Конституционного Суда РФ, поскольку Суд ранее вынес решение по предмету обращения, либо суд отказывается разьяснить ранее принятое решение, полагая, что он в полной мере осветил поднятую проблему. Данная категория обращения граждан свидетельствует о том, что правовая система приобретает качества замкнутой, самореференциальной, закрытой информационной системой, деятельность которой направлена на поддержание собственного

---

1 Закон РФ от 19 апреля 1991 г. № 1031-1 «О занятости населения в Российской Федерации» (в ред. Федерального закона от 24 июля 2009 г. № 213-ФЗ) // СПС «Гарант»; Постановление Конституционного Суда РФ от 22 октября 2009 г. № 43-П по делу о проверке конституционности положений п. 1 ст. 30, п. 2 ст. 32, п. 1 ст. 33 и п. 1 ст. 34 Закона РФ «О занятости населения в Российской Федерации» в связи с жалобами граждан М.А.Белогуровой, Т.А.Ивановой, С.Г.Климовой и А.В.Молодцова // Вестник Конституционного Суда РФ. 2009. № 6. С. 6-13; Российский закон о занятости признан неконституционным // Rambler-Новости. 2009. 22 октября

2 См.: Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 30 ноября 2010 г. // [www.kremlin.ru](http://www.kremlin.ru); Постановление Конституционного Суда РФ от 18 июля 2013 г. № 19-П по делу о проверке конституционности пункта 13 части первой ст. 83, абзаца третьего части второй статьи 331 и статьи 351.1 Трудового Кодекса РФ в связи с жалобами граждан В.К.Барабаш, А.Н.Бекасова и других и запросом Мурманской областной Думы // [ksrf.ru](http://ksrf.ru)

3 Постановление Конституционного Суда РФ от 27 марта 2012 г. № 8-П по делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 23 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина И.Д.Ушакова // [ksrf.ru](http://ksrf.ru)

4 См., например, Определение Конституционного Суда РФ от 25 февраля 2013 г. № 9-ПРП // [ksrf.ru](http://ksrf.ru)

существования и обслуживание субъектов, обладающих специальными познаниями и профессиональным юридическим статусом. Данная система ориентирована на профессиональное знание законов, в то время как последние, обладая качеством всеобщности, должны быть понятны всем и соотноситься с законом своё поведение должен каждый человек. Председатель Конституционного Суда РФ предложил создать Центр конституционного права под эгидой Государственной Думы и Конституционного Суда РФ.<sup>1</sup> Бесспорно, важно и нужно предпринимать меры, позволяющие обеспечивать воплощение в законах буквы и духа Конституции РФ на стадии проектных работ. Однако более значимо обеспечить доступность понимания решений Конституционного Суда РФ и корреспондирующих им законов широкими слоями населения. В данном отношении ситуация критическая и она нуждается в срочном совершенствовании. Приведём лишь малую часть примеров. Так, замечательная работа Л.В.Лазарева «Правовые позиции Конституционного Суда России», одна из немногих, в которых систематизированы правовые позиции Суда, была издана тиражом 500 экземпляров.<sup>2</sup> Фундаментальный труд М.А.Митюкова «Библиография по конституционному правосудию» был издан тиражом 1000 экземпляров.<sup>3</sup> Практически значимый «Комментарий к Федеральному конституционному закону «О Конституционном Суде Российской Федерации» издан тиражом всего 1000 экземпляров.<sup>4</sup> Юридическое самообразование гражданина в правовом государстве не является личным делом каждого. Необходимо вести разъяснительную работу по вопросам деятельности Конституционного Суда РФ среди населения, создавать информационные офисы или центры конституционного правосудия и т.п. Конституционная культура граждан должна быть обеспечена доступностью юридической информации, необходимыми организационными гарантиями, позволяющими каждому заинтересованному лицу получить квалифицированную бесплатную консультацию по вопросам конституционности законов, иных нормативных актов, правоприменительной практики в целом и деятельности Конституционного Суда России в частности.

В практике Конституционного Суда РФ встречаются интересные отказные определения, свидетельствующие о низком уровне исполнительного производства. Так, граждане иногда обращаются в Конституционный Суд РФ после того, как их дело было рассмотрено судом общей юрисдикции, пытаюсь

---

1 См.: Зорькин В.Д. Конституция и общественное доверие. Стенограмма лекции, посвящённой 20-летию Конституции РФ, истории российского конституционализма и государственного строительства // ksrif.ru

2 Лазарев Л.В. Правовые позиции Конституционного Суда России. 2-е изд., доп. М.: Формула права, 2008. – 688с.

3 Библиография по конституционному правосудию / авт.-сост. М.А.Митюков; вступ. Ст. О.Г.Румянцева, Б.А.Страшуна; Фонд конституционных реформ. – М.: Волтерс Клувер, 2008. – 960 с.

4 Комментарий к Федеральному конституционному закону «О Конституционном Суде Российской Федерации» / под ред. Г.А.Гаджиева. – М.: Норма : ИНФРА-М, 2012. – 672 с.

получить решение более авторитетного, по их мнению, органа.<sup>1</sup> Таким образом гражданин надеется дополнительно гарантировать реализацию решения компетентного органа. Полагаем, нуждается в коррекции идеология взаимоотношений гражданина и суда. Судебное разбирательство по иску гражданина должно считаться законченным не в момент провозглашения решения суда, а в момент исполнения вынесенного вердикта.

Председатель Конституционного Суда РФ В.Д.Зорькин справедливо отметил: в системе внутригосударственных средств судебной защиты прав и свобод человека и гражданина конституционное правосудие, по сути, является самой последней, резервной ступенью. Суд не только вычищает «вирусы» и «правовой мусор» на законодательном поле. Он формулирует фундаментальные правовые позиции, которые стратегически ориентируют законодательную, исполнительную и судебную власть.<sup>2</sup> Действительно, обращение гражданина в Конституционный Суд РФ свидетельствует не только о том, что нарушены конституционные принципы и нормы в конкретной правовой ситуации. Каждое обращение – это сигнал власти о том, что в правовом пространстве России есть недостатки, пробелы, явления, искажающие базовые положения и ценности Основного Закона страны. Рассматривая жалобу, Высший Суд ведёт диалог с гражданином, обществом, государством о параметрах конституционного государства, конституционно допустимых моделях поведения, балансе конституционных ценностей, соразмерности публичных и частных интересов. Для того, чтобы этот диалог был конструктивным и плодотворным, власть должна слушать и слышать как отдельного человека, так и всех обратившихся в Суд, оценивать характер обращений, их динамику, статистические показатели и предпринимать меры комплексного характера, позволяющие совершенствовать правовую систему страны. Обращения граждан в Конституционный Суд РФ – важный информационный канал, индикатор состояния правовой системы страны.

#### **Библиография:**

1. Библиография по конституционному правосудию / авт.-сост. М.А.Митюков; вступ. Ст. О.Г.Румянцева, Б.А.Страшуна; Фонд конституционных реформ. – М.: Волтерс Клувер, 2008. – 960 с.
2. Зорькин В.Д Тайна совещательной комнаты // Российская газета. 2011. 20 октября.
3. Зорькин В.Д. Конституция и общественное доверие. Стенограмма лекции, посвящённой 20-летию Конституции РФ, истории российского конституционализма и государственного строительства // ksrf.ru
4. Комментарий к Федеральному конституционному закону «О Конституционном Суде Российской Федерации» / под ред. Г.А.Гаджиева. – М.: Норма : ИНФРА-М, 2012. – 672 с.

---

1 См., например, Определение Конституционного суда РФ № 2003-О от 1 ноября 2012 г. по жалобе гражданки Кипру Ольги Александровны на нарушение её конституционных прав статьёй 1 Закона Российской Федерации «О реабилитации жертв политических репрессий» // ksrf.ru

2 Зорькин В.Д Тайна совещательной комнаты // Российская газета. 2011. 20 октября.

5. Лазарев Л.В. Правовые позиции Конституционного Суда России. 2-е изд., доп. М.: Формула права, 2008. – 688с.

Крылов К.Д.<sup>1</sup>

### Вопросы теории, истории и методологии исследований прав человека

**Аннотация:** В статье рассматриваются основные итоги и перспективы научных исследований прав человека, указываются взаимосвязи, направления и актуальные вопросы, проявляющиеся в теории, современной истории и методологии таких исследований.

**Ключевые слова:** права человека, теория прав человека, юридическая наука, методология, прогнозирование.

В современной гуманитарной науке прочно сформировалось и продолжает активно развиваться научное направление, ориентиром которого являются права человека. В нем соединились фундаментальные теоретические и прикладные исследования, мировоззренческие и прагматические конструкции, исторические и прогностические ориентиры.

Теоретическое отражение получили вопросы, касающиеся понятия, сущности и природы прав человека, их принципов, ценностей и функций, генезиса развития и современной системы, классификаций и механизмов реализации, эффективности и гармонизации

В теории прав человека обращено внимание на ее связь с основополагающими концепциями правопонимания в современной юридической науке. Различные подходы к пониманию сущности права как специфического явления социальной жизни определяют построение общетеоретического понятия права, формирование доктрины и догм права, оказывая таким образом влияние на правотворческую и правоприменительную деятельность.

Среди различных исторически сложившихся теоретико-методологических подходов к формированию образа права стали выделяться в научных исследованиях позитивистский, естественно-правовой и философский типы правопонимания. В этом комплексе современного энциклопедического методологически-правового трипартизма соединяются, во-первых, методология классического позитивизма, рассматривающего право как предписанное публичной властью общеобязательное правило поведения, обеспеченного политико-властным принуждением, что получило обозначение в названии легистского, формально-догматического подхода, ориентирующего правопонимание на законодательство, догму позитивного права и исследование, предполагающее описание, обобщение, классификацию и систематизацию законодательства, в

---

<sup>1</sup> Крылов Константин Давыдович, доктор юридических наук, Председатель Московского общества трудового права и права социального обеспечения, профессор Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина.

частности, касающегося и прав человека. Во-вторых, признание естественного права, вытекающего из природы человека, природы вещей или некоего универсального вселенского порядка, породило естественно-правовой тип правопонимания, ориентированный на сущностные признаки права и наличие идеального сущностного критерия, позволяющего оценивать правовую природу позитивного права, что стало особо актуальным для его возрождения в современной истории. В-третьих, философский тип правопонимания, ориентированный на проблему различения и соотношения сущности и явления, на познание сущности права как особого социального явления.

Многообразие теоретических подходов к определению предмета теории прав человека отразили права человека как неотъемлемое свойство личности, феномен мировой культуры и цивилизации, важнейшее условие развития индивида и применения его творческих сил и способностей. В современной науке осуществлено теоретическое раскрытие их общечеловеческой ценности и роли в развитии личности, человека и общества. Они рассматриваются как качества человеческой личности, обусловленный данной ступенью исторического развития общества, и понимаются как средства защиты человека от государственной власти. В науке отмечается, что права человека приобрели большое значение для гуманизации системы образования, различных ее уровней

Права человека включили в себя, с одной стороны, объективные принципы, которые сложились путем развития мировой истории человечества и на которых базируются демократические правовые системы и государство в целом, и одновременно они представляют собой непосредственно принадлежащий личности комплекс прав, принадлежащий ей от рождения, которыми она самостоятельно распоряжается и которые постоянно развиваются. Несмотря на неоднозначность толкования прав человека в современной юридической науке, широкое распространение получает их понимание, определяемое в Институте государства и права РАН как нормативно структурированные свойства и особенности бытия личности, которые выражают её свободу и являются неотъемлемыми и необходимыми способами и условиями её жизни, её взаимоотношений с обществом, государством, другими индивидами. В исследованиях прав человека отражается одна из высших ценностей человеческой цивилизации, охватывающая самые различные аспекты индивидуального бытия.

С развитием теории классификации прав и свобод человека и гражданина они стали подразделяться в правовой доктрине и нормативных актах по основной сфере проявления в общественных отношениях на личные (гражданские), политические, экономические, социальные, культурные, экологические. Для ряда из них существенно различие между правами человека и правами гражданина, индивидуальными и коллективными. Вопросы классификации прав человека указываются не только в общетеоретических исследованиях, но и отраслевых юридических науках.

В научных исследованиях прав человека получили широкое отражение международные акты ООН, акты Совета Европы и Европейского Союза, СНГ и ЕврАзЭС, других международных объединений. Специальное внимание уделе-

но Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, итогам и перспективам ее реализации, вопросам ратификации Европейской социальной хартии, ее содержанию и расширению обязательств государств по ее применению. Научный анализ международной защиты прав человека сочетается с отражением вопросов государственного суверенитета и национальной безопасности.

Наука отражает права человека в современном мире с учетом новых вызовов и трудных решений, принимаемых на международном и внутригосударственном уровнях. Они рассматриваются в сочетании с научной характеристикой проблем теории и практики становления и совершенствования правового социального государства, развития гражданского общества в эпоху глобальной информатизации, актуальных вопросов социальной справедливости, гуманизма и морали, достойного труда, законности и правосознания. При этом отечественная наука увязывает эти вопросы с основной проблематикой современного развития российской государственности, процессов глобализации, интеграции и миграции, в частности, интеграции мигрантов в российском обществе. Современные доктринальные начала гармонизации правового развития способствуют гармонизации российской правовой системы в условиях международной интеграции.

За последние годы произошло существенное развитие теоретических начал конституционных ориентиров права. Теоретическое обогащение получают конституционные начала развития, исследования и изучения системы нормотворчества в различных сферах и на разных уровнях. Установленные в стране конституционные основы реализации международных стандартов прав человека позволяют развивать инновации международного сотрудничества России в политике, содействовать появлению новых правовых парадигм продвижения к целям устойчивого развития, решению ключевых вопросов его приоритетов. На основе Конституции и инновационных подходов в праве проявляются общественно-государственные инициативы привлечения различных социальных групп, особенно молодежи, к развитию конституционализма, законности и правосознания. Международные ориентиры и методология социального и государственно-частного партнерства включаются в стратегии социальных исследований и перспективы внутригосударственного нормотворчества.

С использованием научного прогнозирования развивается практика систематизации нового законодательства, в том числе с учетом потребностей научного отражения в нем векторов развития прав человека. Такой подход получает отражение в новейших научных подходах к развитию законодательства, его реализации и защите прав человека. Тем самым повышается научный потенциал инновационного развития права.

Модернизация правовых технологий взаимодействия институтов гражданского общества приводит к правовым инициативам в сфере международно-правового регулирования. Возникли и осуществляются новые политико-правовые инициативы в продвижении к социальной справедливости в целях

справедливой глобализации. Глобальная конкуренция и правовые перспективы развития социальной справедливости имеют не только всемирное значение, но и свою специфику проявления в отдельных регионах и, в частности, в евразийском регионе. На это обращает внимание отечественная правовая компаративистика в исследовании актуальных вопросов взаимодействия экономической и социальной политики. разработке правовых новаций интеграционного процесса первоначально в СНГ, затем в ЕврАзЭС, а ныне в ЕАЭС.

На международном уровне к столетию Международной организации труда выдвинута инициатива, касающаяся будущего сферы труда и ориентирующая на новые определения труда, Приняты правовые меры активизации действий по защите достоинства человека и предотвращению принудительного труда. Выдвинуты новые международные инициативы в сфере труда для обеспечения мира, безопасности и устойчивости перед катастрофами. Должны быть взаимоувязанными права человека и политика безопасности в сфере труда. Особые проблемы правового регулирования и правоприменения возникают при взаимодействии предпринимательства и труда в трансграничных цепочках, что обуславливает разработку правовых подходов к регулированию труда в глобальных системах поставок. Поэтому требуются новые международные стандарты и правовая модернизация в политике занятости.

Современная юридическая наука, рассматривая права человека, особо обращает внимание на права трудящихся и права профсоюзов. Это может способствовать намечаемому созданию международного трудового кодекса и разработке стратегических ориентиров совершенствования российского трудового законодательства. При этом должны учитываться международные ориентиры взаимодействия государственного и договорного регулирования в сфере труда. Минимальные нормы социальной защиты, ранее закрепленные в международном праве, ныне дополняются международными новациями относительно норм социальной защиты в целях социальной справедливости. Должны быть приняты во внимание новые международные заключения о политике и социальном диалоге по преодолению кризиса в занятости молодежи.

В настоящее время к 110-летию профсоюзного движения в России получило научное отражение развитие международных стандартов прав профсоюзов и их реализация в Российской Федерации. Правовые вызовы в экономике и политике требуют правовых инноваций в деятельности профсоюзов, укрепления их правового положения и правовых основ социального партнерства. Необходимы новые правовые подходы в инновационной стратегии законодательного и социально-партнерского регулирования. Они должны быть увязаны с развитием новой идеологии судебной защиты в сфере труда и социального обеспечения, что, в свою очередь, обуславливает осуществление общего правового прогнозирования развития, реализации и защиты свобод человека с учетом международно-правовых основ судебной защиты социально-экономических и иных прав.

Комплексное отражение широкого круга указанных и других, не менее важных, научных вопросов свидетельствует о том, что права человека обосно-

ванно рассматриваются как индикатор современного развития России, а внедрение их изучение в систему юридического образования способствует формированию гуманистической инновационной компетентности юристов.

Кривенький А. И.<sup>1</sup>

### Культурные права в системе прав человека: вопросы теории

**Аннотация:** В международных документах о правах человека культурные права поставлены в один ряд с политическими и социально-экономическими правами. В статье раскрываются теоретические вопросы, определяющие специфические особенности культурных прав человека, их место в системе прав человека и неразрывную связь с конституционными основными правами; показывается, что достоинство человека как ядро содержания прав человека теснейшим образом связано с его культурным уровнем, воспитанием и поведением в обществе; обосновывается воздействие культурных прав человека на его творческий потенциал в создании материальных и духовных объектов культуры и пользования ими с целью удовлетворения своих духовных потребностей.

**Ключевые слова:** культурная политика, культурные права человека, экономические права, социальные права, особенности культурных прав, культурный уровень, культура поведения, духовная жизнь, культурные ценности.

Издrevле повелось так, что любое право должно обеспечивать человеку пользование теми или иными благами. Так, экономические права обеспечивают человеку собственность как источник жизни, труд и соответствующее вознаграждение за него, а также отдых и досуг. Социальные права гарантируют достойный уровень материальной обеспеченности и жизни. *Культурные права* предусматривают развитие творческих сил и способностей человека, его участие в создании материальных и духовных ценностей, доступ к пользованию ими с целью удовлетворения своих духовных потребностей<sup>2</sup>.

Проблема культурных прав человека в настоящее время затрагивается в ряде трудов отечественных и зарубежных авторов. Однако специального исследования, посвященного культурным правам человека в современную эпоху глобализации, мало.

В отличие от экономических и социальных прав *культурные права человека в более узком смысле – сфера духовной жизни человека*. Данная сфера включает в себя результаты деятельности людей по созданию материальных и культурных ценностей, результаты познания произведений искусства, нормы морали и права, способности человека, реализуемые в ходе его деятельности

---

1 Кривенький Александр Иванович, доктор исторических наук, профессор МГПУ

2 Советский энциклопедический словарь. Изд-во «Советская энциклопедия» - М.: 1981. С. 677.



(знания, умения, навыки, уровень интеллекта, нравственного и эстетического развития, мировоззрение, способы и формы общения людей)<sup>1</sup>.

Как никакая другая сфера человеческой цивилизации, *культура представляет собой комплексную совокупность достижений человечества в производственном, общественном и умственном отношении*<sup>2</sup>. Именно в таком ракурсе культурные права получили первоначальное закрепление в международных актах. В ст. 15 Пакта о политических, социально-экономических и культурных правах 1966 г. (вступил в силу в 1976 г.) указывается, что участвующие в настоящем Пакте государства признают право каждого человека на: *а) участие в культурной жизни; б) пользование результатами научного прогресса и их практического применения; с) пользование защитой моральных и материальных интересов, возникающих в связи с научными, литературными или художественными трудами, автором которых он является.*

Государства, участвующие в Пакте, обязаны обеспечить полное осуществление этого права, включая те, которые необходимы для охраны, развития и распространения достижений науки и культуры. Участвующие в настоящем Пакте государства обязуются уважать свободу, безусловно необходимую для научных исследований и творческой деятельности.

Участвующие в настоящем Пакте государства признают пользу, извлекаемую из поощрения и развития международных контактов и сотрудничества в научной и культурной областях.

Из приведенных положений Пакта видно, что как понятие «культура», так и понятие «культурные права человека» - явления многоплановые, интегрирующие в человеке поведенческие поступки и определяющие смысл его жизненных устремлений. *На этой методологической матрице проявляются особенности культурных прав человека в сравнении с иными основными его правами.* На наш взгляд эти особенности таковы.

Культурные права человека многочисленными нитями связаны с политическим и социально-экономическим положением в обществе. Собственно, культура развивается не только благодаря творческой энергии народов, но и государств на базе их социально-экономического потенциала. Благодаря наличию культурных прав, человек обретает свою личностную сущность только на основе культурного опыта своей среды обитания (семьи, рода, народа). Да и смысл своей жизни человек не может обрести без эстетических и этических смыслов культуры как общественно-социального явления. Поэтому уместным будет сказать, что в основе культурных прав человека проявляются элементы политической, экономической и социальной деятельности человека, совокупности людей и общества в целом.

Вполне оправданно в контексте связи культуры и политики можно говорить, например, об активизации концепта культурной политики, которая объек-

---

1 Там же.

2 Ожегов С.И. Словарь русского языка. Изд. шестое. Изд-во «Советская энциклопедия» - М.: 1964. С. 304.

тивно не может быть не связана с соответствующей деятельностью властных органов государства. Это, прежде всего, внедрение рыночных отношений и связанных с ними таких феноменов, как «товар, спрос конкуренция, потребление, культурное предложение, культурная услуга, культурное насыщение, культурное предпочтение и т.д.»<sup>1</sup>. С другой стороны, активный процесс урбанизации территории России вызвал переход культурной политики от преимущественно культуры села и малых городов к доминированию культуры крупных городов и формированию культурных центров со своими особенностями и ми<sup>2</sup>. Данный пример показывает и отрицательную сторону, потому что при абсолютизации «индустриального подхода» к культурной политике «упускается человек как ядро культуры, как ее цель и средство», а если и подразумевается, то лишь как потребитель, а не как гуманистически ориентированная, творческая созидательная личность»<sup>3</sup>. Следовательно, при любой культурной политике в центре ее должен находиться человек со своими правами на культурное творчество и культурное «потребление».

Развитие культуры и гарантии культурных прав человека во многом определяется социально-экономическим состоянием общества, его социокультурной деятельностью, исследованием и моделированием наиболее вероятных изменений в социально-экономическом состоянии общества в настоящем времени и обозримой перспективе.

Очевидно и то, что в основе оптимизационной детерминации сферы культуры лежат объективные и субъективные факторы. В качестве объективных выступают факторы, задаваемые государством. Это, прежде всего, социально-экономические факторы и лишь потом – этнические, региональные и др.

Развиваясь на социально-экономической базе общества, именно культура, а не политика и экономика, определяют смысл социального бытия человека, людей в целом. И характер отношений между людьми снова же определяется культурой, создавая соответствующий настрой «человеческих отношений» между членами общества. «То есть индивид-субъект принимает на себя историю других, воспроизводит в своих деяниях их опыт и приумножает его»<sup>4</sup>.

Культурные права как совокупность норм поведения и как ценностно-смысловая ориентация предполагают согласие определенной части общества на сосуществование по определенным правилам, которые основываются на ограничении своеволия. Так, если личность «принимает предлагаемый общественный стиль жизни, основанный на следовании правилам и нормам, можно говорить о готовности к самоограничению личности и о ее включенности в

---

1 Кузнецова Т.В., Ремизов В.А. Теория и практика современных культурных процессов в России // Вестник Московского государственного университета культуры и искусства (далее - МГУКИ). 2014, №2(58). С.18.

2 Там же.

3 Там же.

4 Штопельман Г.М. Феномен человека в деятельном и логико-культурном ракурсах // Вопросы философии. 2014. №8. С.118.

определенную культурную парадигму»<sup>1</sup>. В рамках данной культурной парадигмы культурные ценности, которым следует другой человек (или группа лиц), «должны быть поняты и осмыслены как отличные от своих собственных, но не вступающие с ними в противоречие»<sup>2</sup>. Такая позиция может основываться только на условиях толерантности, которая предполагает умение уступать, а такое умение «является ведущим в культуре»<sup>3</sup>.

Благотворно влияют культурные права на проявление свободы, которая в отсутствие культуры поведения превращается во вседозволенность. Культура в целом, а, следовательно, и культурные права выступают «укротителем свободы, препятствуя ее превращению во вседозволенность»<sup>4</sup>. Нельзя не согласиться с цитируемым автором в том, что и «осознается свобода, безусловно, в культуре, в момент, требующий ограничения свободы ради создания успешной коммуникации»<sup>5</sup>.

Культурные права человека неразрывно связаны с общими правами (право на жизнь, на достойное существование) и личными правами (право на мировоззрение, право на свободу совести и другие права, тесно связанные с понятием культуры человеческого общества и самого человека). Так, в основе прав человека, признанных человечеством в качестве абсолютных ценностей, лежит концепция человеческого достоинства как высшей, ни с чем не сравнимой ценности<sup>6</sup>. А «уважение к человеческому достоинству каждого лица запрещает государству использовать какого-либо индивида в качестве всего лишь средства, хотя бы при этом целью было спасение жизни многих других лиц»<sup>7</sup>.

Существует неразрывная связь культурных прав и культуры прав человека. И первое, и второе – это составная часть духовной культуры, представляющей собой «систему знаний, ценностных ориентаций и взглядов, психологических чувств, основанных на признании и уважении достоинства человека, его прав и свобод, а также практических навыков и умений по их реализации и защите»<sup>8</sup>. И культурные права, и культура прав человека формируются на общей основе соответствующей деятельности государственных органов и, разумеется, образования (в школе, средних и высших учебных заведениях, в системе повышения квалификации и непрерывного образования).

---

1 Глазкова Т.В. Семья как ценностно-смысловая модель культуры // Вестник МГУКИ. 2014. №6 (62). С.52.

2 Там же. С.53.

3 Глазкова Т.В. Семья как ценностно-смысловая модель культуры. С.53.

4 Там же. С.54.

5 Там же.

6 Интересно заметить следующее. Некоторые исследователи полагают, что «человеческое достоинство» является «не просто квалифицирующим выражением, своего рода муляжом, за которым прячется множество различных феноменов, но моральным истоком, который по содержанию питает все базисные права». См.: Хабермас Ю. Концепт человеческого достоинства и реалистическая утопия прав человека // Вопросы философии. 2012. № 2. С.68. Представляется, что данное философское осмысление значения данной категории расшифровывается в его истинном значении.

7 Хабермас Ю. Концепт человеческого достоинства. С.67.

8 Павленко Е.М. Формирование культуры прав человека и конституционного правосознания в современной России. Изд-во «Права человека». - М.: 2008. С.21-22.

Культурные права - неотъемлемая часть универсальной концепции прав человека. В Международном билле о правах сущность данной концепции прав человека определяется следующим образом: «признание человеческого достоинства и прав человека наивысшими абсолютными ценностями; непроемкость прав человека от велений государства и неотчуждаемость их; равенство людей в достоинстве и правах человека; несовместимость прав человека с тиранией и угнетением, страхом и нуждой, произволом и преступностью; признание ценностей демократии, правосудия; обеспечение системы международных и внутригосударственных гарантий прав человека»<sup>1</sup>. Более широкий спектр элементов, характеризующих содержание универсальной концепции прав человека, излагает в своей монографии И.В.Шишенина. Это - признание всей системы взаимосвязанных гражданских, политических, социальных и культурных прав, их связь с обязанностями; недопустимость провозглашения приоритета одних прав над другими; ценности демократии, правосудия; обеспечение системы международных и внутригосударственных гарантий прав человека<sup>2</sup>. Таким образом, судя по перечню факторов, характеризующих универсализм прав человека, культурные права занимают такое же важное место, как политические, экономических и социальные права.

Но возникает вопрос - а имеют ли основные права человека, помимо своей очевидной гуманистической ценности, какой-либо практический смысл. Безусловно, имеют, так как они оказывают свое практическое воздействие на формирование концепции общественного устройства народа, общества и государства. Такое воздействие идет по двум направлениям. «Со своей субъективной стороны, основные права дают субъекту права, возможность напрямую предъявлять свои подлежащие реализации претензии»<sup>3</sup>. С объективной стороны, «гарантии основных прав, предоставляемые Конституцией, являются, прежде всего, гарантиями гражданина по отношению к государству. Они обеспечивают прямую функцию защиты гражданина только против посягательств государства, то есть в сфере публичного права»<sup>4</sup>. Это, например, право на выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества (ч.2. ст.26), право на свободу совести и вероисповедания, иных убеждений (ст.28), право на свободу мысли и слова, своих мнений и убеждений, право на свободно искать, получать и передавать, производить и распространять информацию (ч.1,3, 4 ст. 29) и др.

На практике все основные права человека непосредственно связаны с его культурными правами, запросами и ориентирами. На данном концептуальном фоне важными являются именно факторы культурного выбора: «человек, разрушающий или человек созидующий; человек, слепо рефлектирующий или человек осознанно действующий; личность, делающая выбор, который опирается на «опыт истории», или личность, наступающая на пресловутые тупиковые

---

1 Рудинский Ф.М. Наука прав человека и проблемы конституционного права.- М.: 2006. С. 102.

2 Шишенина И.В. Права человека в российских конституционных проектах (1990-1993 гг.) Изд. «Права человека» -М.: 2010. - С 39.

3 Экштайн К. Основные права и свободы. Учебное пособие для вузов. NOTA BENE. - М.: 2004. С.33.

4 Экштайн К. Там же, С. 34.

«грабли»); человек права или человек гармонии правовой нормы и морали, нравственной традиции, гуманистически ориентированных ценностей»<sup>1</sup>. Уместно сказать также о непосредственной связи всеобщего действия декларируемых конституционных прав и свобод и культурных слоев. «Являются ли они (декларированные права и свободы – А.К.), - ставит, например, вопрос К.Экштайн, - универсальными и абсолютно идентичными в своем применении или только по отношению к соответствующим культурным слоям? Существует ли наименьший общий знаменатель для всех людей во всех культурных слоях? Соответствуют ли различные общие декларации о правах человека этому наименьшему общему знаменателю?»<sup>2</sup>. Конкретно с правовой точки зрения здесь встает вопрос о применении норм международных конвенций о правах человека, хотя на одном и том же правовом пространстве они могут вести к различным правовым последствиям. Но иного не дано. В этом, собственно, и состоит диалектическая связь между национальными и международной системами права в деле гарантий действия универсальных прав человека.

В человеческой цивилизации существует устойчивая традиция, что человек-носитель цивилизации в любой точке земного шара выступает как особый субъект-представитель человечества, обладающий одинаковыми правами с рождения и до смерти. Как и другие права, культурные права человека традиционно определяются через категорию возможности и представляются как установленная международным правом, конституциями и национальными законами мера возможности индивида избирать вид и форму своего поведения в различных сферах. Культурные права человека как наиболее широкая и емкая по своему содержанию категория составляют содержание поведения человека, определяя тем самым общий поведенческий культурный уровень в обществе. Очень точно по этому вопросу высказался Н.С. Бондарь: права человека - это возможность пользования элементарными, наиболее важными благами и условиями существования личности, обеспечивающими безопасность и свободу в гражданском обществе, объективно складывающемся в результате закономерного развития человеческой цивилизации и вытекающем из самой природы человека<sup>3</sup>.

### **Библиография:**

- 1.Бондарь Н.С. Права человека и местное самоуправление в Российской Федерации. – Ростов Н/Д.: 1997.
- 2.Глазкова Т.В. Семья как ценностно-смысловая модель культуры // Вестник МГУКИ. 2014. №6(62).
- 3.Кузнецова Т.В., Ремизов В.А. Теория и практика современных культурных процессов в обществе // Вестник МГУКИ. 2014. №2(58).

---

1 Кузнецова Т.В., Ремизов В.А. Теория и практика современных культурных процессов в России. // Вестник Московского государственного университета культуры и искусства (далее-МГУКИ) 2014. №2(58) С. 17.

2 Экштайн К. Основные права и свободы. С. 35.

3 См.: Бондарь Н.С. Права человека и местное самоуправление в Российской Федерации. - Ростов Н/Д., 1997. - С. 212-213.

4. Ожегов С.И. Словарь русского языка. Изд. шестое. Изд-во «Советская энциклопедия». 1964.
5. Рудинский Ф.М. Наука прав человека и проблемы конституционного права. - М.: 2006.
6. Хабермас Ю. Концепт человеческого достоинства и реалистическая утопия прав человека // Вопросы философии. 2012. №2.
7. Шишенина И.В. Права человека в российских конституционных проектах (1990-1993). Изд-во «Права человека». - М.: 2013.
8. Штопельман Г.М. Феномен человека в деятельном и логико-культурном ракурсах // Вопросы философии. 2014. №8.
9. Экштайн К. Основные права и свободы. Учебное пособие для вузов. NOTA BENE. - М.: 2004.

**Пономарёв М.В.<sup>1</sup>**

**«Либеральный стандарт» защиты прав человека  
и его роль в развитии системы международного права**

**Аннотация:** В статье рассматриваются доктринальные и институциональные факторы формирования современной международно-правовой системы, направленной на защиту прав человека как фундаментальной ценности общества. Показана взаимосвязь этой системы с особенностями англосаксонского правопонимания и либеральной модели конституционализма.

**Ключевые слова:** права человека, международное право, Организация Объединенных наций, либерализм, англосаксонское правопонимание, национальный суверенитет.

«Верховенство права» и «приоритет прав человека» являются универсальными дефинициями современной юриспруденции, тесно взаимосвязанными с такими понятиями, как «демократия», «конституционализм», «правовое государство». Их значимость закреплена нормами международного права и отражена в конституциях многих стран. Гарантии защищенности прав человека рассматриваются как один из ключевых показателей эффективности любых правовых систем. Однако доктринальное обоснование такой практики является не столь очевидным. Многочисленные «риски» и «вызовы», с которыми общество столкнулось в начале XXI века, заставляют с нарастающим скептицизмом относиться к привычным ссылкам на «общечеловеческие ценности» и «исторические достижения гуманизма». В этой ситуации принципиально важным становится понимание исторической природы современной международно-правовой системы, учет тех принципов, которые изначально обусловили институциональную и функциональную специфику существующих механизмов защиты прав человека.

---

<sup>1</sup> Пономарев Михаил Викторович, кандидат исторических наук, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин юридического института ГАОУ ВО МГПУ.

Закрепление приоритетной роли прав человека в рамках системы международного права произошло на фоне драматичных событий, связанных со Второй мировой войной. Решающее значение имело создание Организации Объединенных Наций, в уставных документах которой и была закреплена императивная роль норм и принципов, призванных обеспечить верховенство естественных прав человека наряду с безусловным правом народов на свободное развитие. Вполне справедливо считать, что это решение принималось широким кругом стран антигитлеровской коалиции в ситуации, когда «стал очевиден исход борьбы с силами агрессии...», и встал вопрос о необходимости послевоенного мироустройства»<sup>1</sup>. Однако следует учесть и тот факт, что модель новой международно-правовой системы и ее идеология разрабатывались уже с 1941 г. представителями политического руководства и экспертного сообщества США и Великобритании – людьми, обладавшими не только особыми взглядами на стратегию послевоенного урегулирования, но и специфическим англосаксонским правосознанием.

Впервые вопрос о принципах нового миропорядка обсуждался на встрече президента Ф. Рузвельта и премьер-министра У. Черчилля в бухте Арджентиа в августе 1941г., по итогам которой была принята «Атлантическая хартия». Характерно, что инициатором и горячим сторонником идеи «основания мирного порядка на всей планете» выступил именно американский президент, что явно диссонировало с засильем изоляционистских настроений в США и пацифистскими выступлениями самого Рузвельта. Такой резкий разворот внешнеполитической стратегии не может быть объяснен «имперскими амбициями», но зато становится совершенно понятен в контексте присущей американцам мессианской картины мира, берущей истоки в протестантском провиденциализме. Изначально в основе «американского кредо» лежала идея создания общества с особым образом жизни, основанным на высших, по сути, сакральных ценностях. В соответствии с логикой протестантского миропонимания высшей ценностью следует считать успешность человека, поскольку любой успех (будь то моральный авторитет в глазах окружающих или достижения на профессиональном поприще) является богоданным даром. И эта религиозная максима легко конвертируется в либеральные идеологемы свободы и демократии: поскольку успех достигается личными деяниями человека и при этом отражает его богоизбранность, то никакие «укоренные» традиции или формальные авторитеты не могут стать препятствием для свободной воли человека, а единственным прочным основанием человеческого сообщества является демократически достигнутый «общественный договор». Следуя той же логике необходимо признать, что закрепление «духа» свободы и демократии является для «божьих избранников» не только правом, но и особой миссией – их высшей обязанностью перед Господом. Не случайно, что эта тема на протяжении двух столетий является устойчивым лейтмотивом инаугурационных речей всех амери-

---

<sup>1</sup> Иванов Г.И. Права человека: история и теория, ситуационные задачи, международное и национальное законодательство. – Минск: «Дикта», 2011. – С. 37.

канских президентов (так, например, Рузвельт в ходе своей «предвоенной» инаугурации отмечал, что «судьба Америки провозглашена пророческими словами нашего первого президента на его первой инаугурации в 1789 году, словами, которые сейчас кажутся почти прямо адресованными в этот, 1941 год: «Сохранение священного огня свободы и участь республиканской модели правления справедливо считаются зависящими от эксперимента, вверенного в руки американского народа»<sup>1</sup>). С этой точки зрения легко объяснимы и упорная приверженность американского истеблишмента первой половины XX века принципам изоляционизма (нежелание втягивать свою страну в геополитические и идеологические конфликты, порожденные интересами европейских стран), и резкий поворот к идее создания нового мирового порядка (в том случае, если речь идет не о передвижении тех или иных границ или переделе колоний, а о защите и распространении «истинных ценностей», ответственность за что несет именно американский народ). Рузвельт напрямую связывал необходимость ответить на новые «вызовы» не столько с угрозой нацизма, сколько с достижением успехов в борьбе против экономической депрессии и духовного кризиса американского общества 1930-х гг.: «Благополучие уже испытывает на прочность цели нашего движения вперед... Если я хоть сколько-нибудь понимаю дух и цель нашей страны, мы не станем прислушиваться к Комфорту, Оппортунизму и Робости. Мы будем продолжать... Сегодня, в резко изменившейся цивилизации, мы вновь обращаем страну к издавна лелеемым идеалам»<sup>2</sup>.

Выдвижение идеи «нового мирового порядка», основанного на принципах свободы и демократии, органично сочеталось с задачей по формированию антигитлеровской коалиции, призванной защитить суверенное право народов на безопасность и свободное развитие. Именно эта стратегическая цель была зафиксирована в «Атлантической хартии». Однако уже на тех же переговорах в бухте Арджентиа возник острый вопрос о том, насколько правомерно говорить об «окончательном уничтожении нацистской тирании»<sup>3</sup>. На первый взгляд, постановка такого вопроса выглядит абсурдно. Однако если соотнести безусловную установку «Атлантической хартии» на защиту «права народов избирать себе форму правления, при которой они хотят жить» с тем фактом, что создание нацистской диктатуры являлось результатом демократического выбора немецкого народа, то возникающая коллизия ставила под сомнение доктринальные основы будущего «мирового порядка». Значимость этой проблемы была особенно очевидна для людей, чье мышление сформировалось в русле англосаксонской правовой культуры. И решение ее было найдено в категориях той же системы мышления, берущей начало в идеях «Великой хартии вольно-

---

1 Рузвельт Ф.Д. Инаугурационная речь. 20 января 1941г. // Инаугурационные речи президентов США. – М.: Стратегия, 2001. – С. 398.

2 Рузвельт Ф.Д. Инаугурационная речь. 20 января 1937 г. // Инаугурационные речи президентов США. – М.: Стратегия, 2001. – С. 393.

3 Встречи президента Ф. Рузвельта и премьер-министра У. Черчилля на борту английского линкора «Принц Уэльский» в бухте Арджентиа на Атлантическом побережье Канады в августе 1941 г. (из надписей А. Гарримана, 9-12 августа 1941 г.) // Мировые войны XX века. – М.: Наука, 2002. – Книга 4. – С. 317.



стей», концептуально оформленной в рамках теории естественного права и идеологически тесно связанной с доктриной американского конституционализма. Речь идет о специфической трактовке национального суверенитета и политической демократии как сугубо договорных явлений, не имеющей никакой связи с так называемым «публичным правом» (категорией, принципиально отрицаемой англосаксонским правом). Базисом правового пространства, с этой точки зрения, является естественно-правовой суверенитет человеческой личности, частичное преодоление которого возможно только при условии свободного и добровольного принятия человеком условий «общественного договора» (причем, это самоограничение свободы происходит как моральный акт признания равной свободы других людей, а не политическое стремление к «общему благу»). Поэтому и нация, как суверенный субъект, складывается не в силу исторического единства, общности языка или территории, а как гражданское сообщество, способное к консолидированному волеизъявлению, не нарушающему «общественный договор», то есть незыблемое естественное право человека «быть самим собою». Суверенитет государства базируется именно на этой иерархии, а потому если возникает ситуация, когда государство деформирует или уничтожает свой демократический «фундамент», то оно само ставит себя «вне закона». Государство, возникающее на «недемократической» основе, вообще суверенным рассматриваться не может. И, тем более, государство утрачивает суверенитет, если нарушает права человека, то есть отрицает базисный уровень всей системы правоотношений. Если такие действия осуществляются в результате демократического волеизъявления большинства граждан, то ситуация совершенно не меняется – не только государство, но и сами граждане становятся узурпаторами в собственной стране и «изгоями» среди «демократических наций».

В русле подобной логики достаточно легко доказать правомерность нарушения суверенитета той или иной страны не только и не столько в качестве наказания за агрессию, сколько во имя восстановления легитимности самого «государства-изгоя». И основанием для таких действий может быть уже не только акт агрессии по отношению к другим странам, но и, прежде всего, нарушение прав человека (даже если эта проблема касается только отдельных категориях граждан – «меньшинств», или вообще отдельных людей – например, инакомыслящих). Столь же легко ответить на вопрос, в чьей компетенции должно находиться решение вопроса о применении подобной «интервенции». Основным субъектом выступают «объединенные нации» (как аналог гражданского общества, уважающего и защищающего «естественный» суверенитет каждого своего члена при условии его приверженности фундаментальным принципам «общественного договора»). Но реальные полномочия должны быть сосредоточены у наиболее сильных, влиятельных и богатых стран («мировых полицейских» по выражению Рузвельта<sup>1</sup>) – это абсолютно соответствует аме-

---

1 Де Робертис А.Д.М. Администрация Рузвельта и коллективная безопасность. – СПб.: Изд-во С.-Петербургского университета, 2003. – С. 17-18.

риканскому представлению об особой ответственности перед Всевышним «носителей успеха» и их исключительных правах в человеческом сообществе. Конечно же, в окончательном варианте концепция ООН уже не имела столь ярко выраженной взаимосвязи с англосаксонским «либеральным стандартом». Однако именно приоритет естественных прав человека был провозглашен фундаментальным основанием новой системы международного права, именно с признанием императивного характера норм, защищающих права человека, оказалась связана легитимность любого государства, являющегося частью мирового сообщества, и именно модель «мировых полицейских» была реализована при формировании правосубъектности Совета Безопасности ООН.

Является ли эта политико-правовая система, в основе которой лежит «либеральный стандарт», провокативной и конфликтной для тех стран и народов, которые обладают иными особенностями правовой и политической культуры? Существует немало факторов, снижающих такой риск. В первую очередь, сама идея приоритета естественных прав человека может восприниматься в контексте гуманистической традиции человечества («общечеловеческих ценностей») и в отрыве от протестантского мессианства и провиденциализма. Во-вторых, на протяжении послевоенных десятилетий произошла явная «социализация» института прав человека в системе международного права – включение в «стандарт» широкого круга экономических, социальных, культурных прав человека, что противоречит либеральной логике и усиливает солидарные (публично-правовые) основания «общественного договора». В-третьих, важную роль играет институциональная специфика Совета Безопасности ООН – наличие права вето у его участников, что не позволяет «голубым каскам» превратиться в инструмент политического диктата «наиболее успешных» стран. Все эти факторы не утратили свое значение и в современном мире. Однако становится все более явной и их недостаточность. Образуются две основные «проблемные зоны», и обе они порождены «либеральным стандартом». Первая касается представления о естественном праве человека «быть самим собою» как фундаментальной основе правопорядка в демократическом обществе и правовом государстве, деформация которой лишает государство легитимности. В современном обществе, обладающем уникальной множественностью и изменчивостью форм социализации и самоидентификации личности, высоким уровнем миграционной активности и растущим «накалом» межконфессиональных отношений, необходимость признать за каждым человеком безусловное право «быть собой» вызывает все больше вопросов. Не случайно, что в эпицентре общественного внимания в последние годы оказались такие вопросы, как право на однополые браки, эвтаназию, аборт, а борьба за права «меньшинств» все чаще воспринимается «большинством» как экспансия «враждебной культуры». Вторая «проблемная зона» связана с самим механизмом императивного международного права и потенциальной возможностью использовать «международную интервенцию» для «восстановления демократии» и «защиты прав человека» в любых странах, объявленных «изгоями». Можно упрекать США и их союзников в проведении подобной политики, но сама ее возможность и даже целесообразность изна-

чально заложены в «либеральном стандарте» и существующей системе ООН. Поэтому подобные проблемы невозможно преодолеть с помощью «укрепления международного правопорядка». Требуется осмысление его фундаментальных основ и ответственный выбор той доктринальной модели, которая соответствует реалиям XXI века.

#### **Библиография:**

1. Встречи президента Ф. Рузвельта и премьер-министра У. Черчилля на борту английского линкора «Принц Уэльский» в бухте Арджентиа на Атлантическом побережье Канады в августе 1941 г. (из надписей А. Гарримана, 9-12 августа 1941 г.) // Мировые войны XX века. – М.: Наука, 2002. – Книга 4. 677с.
2. Де Робертис А.Д.М. Администрация Рузвельта и коллективная безопасность. – СПб.: Изд-во С.-Петербургского университета, 2003. – 240 с.
3. Иванов Г.И. Права человека: история и теория, ситуационные задачи, международное и национальное законодательство. – Минск: «Дикта», 2011. – 359 с.
4. Рузвельт Ф.Д. Инаугурационная речь. 20 января 1941 г. // Инаугурационные речи президентов США. – М.: Стратегия, 2001. – 528 с.
5. Рузвельт Ф.Д. Инаугурационная речь. 20 января 1937 г. // Инаугурационные речи президентов США. – М.: Стратегия, 2001. – 528 с.

**Армашова А.В.<sup>1</sup>**

### **Механизмы универсального сотрудничества и контроля в области прав человека**

**Аннотация:** В статье автор рассматривает сложившуюся систему международного сотрудничества государств по развитию уважения к основным правам и свободам человека, систему международных средств защиты обеспечения этих прав в рамках ООН и ее специализированных учреждений.

**Ключевые слова:** права и свободы человека, ООН, Генеральная Ассамблея, Совет Безопасности, Экономический и Социальный совет, Совет по опеке, Международный Суд, Секретариат, УВКПЧ, уставные органы и органы, учрежденные в соответствии с международными договорами, специализированные учреждения.

Решение задачи о всеобщем уважении и соблюдении прав человека сегодня стоит перед всем мировым сообществом. Однако до начала прошлого века вопросы регулирования прав человека являлись прерогативой и сферой исключительной компетенции суверенных государств. Но преступления против человечности, совершённые фашизмом во время Второй мировой войны, показали несостоятельность государств в одиночку гарантировать и соблюдать эти права.

Подписание Устава Организации Объединенных Наций 26 июня 1945 года заложило основы широкого развития сотрудничества государств по правам

---

<sup>1</sup> Армашова Алла Владимировна, кандидат юридических наук, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Московского гуманитарного университета,

человека. В нем были закреплены цели и функции ООН в области защиты прав человека и определены органы ООН, ответственные за их реализацию. Одной из главных целей ООН провозглашалось «вновь утвердить веру в основные права человека, в достоинство и ценность человеческой личности, в равноправие мужчин и женщин и в равенство прав больших и малых наций»<sup>1</sup>. Осуществлять указанные цели ООН должна была путем координации международного сотрудничества «в поощрении и развитии уважения к правам человека и основным свободам для всех, без различия расы, пола, языка и религии» (п. 3 ст. 1), содействия «всеобщему... соблюдению прав человека и основных свобод» (ст. 55).

Органы ООН проводят исследования, составляют доклады, делают рекомендации, выносят решения, подготавливают проекты конвенций, созывают международные конференции для их принятия. В ряде случаев они осуществляют контроль за соблюдением государствами обязательств, взятых по Уставу ООН и иным международным соглашениям, принятым под ее эгидой.

Фактически все главные и значительное количество вспомогательных органов ООН в той или иной степени занимаются вопросами прав человека.

Основными органами по защите прав человека являются Генеральная Ассамблея, Совет Безопасности, Экономический и Социальный совет, Совет по опеке, Международный Суд и Секретариат. Компетенция Генеральной Ассамблеи является почти неограниченной. В частности, согласно ст. 13 Устава ООН одной из функций Генеральной Ассамблеи является организация исследований и вынесение рекомендаций в целях содействия международному сотрудничеству в области экономической, социальной, культуры, образования, здравоохранения и содействия осуществлению прав человека и основных свобод для всех, без различия расы, пола, языка и религии.

Пункты повестки дня, касающиеся прав человека, передаются Генеральной Ассамблеей в ее Третий комитет, который занимается социальными, гуманитарными вопросами и вопросами культуры. Однако некоторые пункты рассматриваются Генеральной Ассамблеей без передачи в какой-либо главный комитет. Принятые Третьим комитетом проекты резолюций и решений выносятся на рассмотрение пленарного заседания Генеральной Ассамблеи и принимаются простым большинством голосов. Такие резолюции Генеральной Ассамблеи имеют рекомендательный характер, но обладают определенного рода морально-политическим эффектом и являются неким отражением мирового общественного мнения.

Совет Безопасности в соответствии со ст. 34 Устава уполномочивается 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. Подобные «ситуации» часто бывают обусловлены массовыми и постоянными нарушениями прав человека либо сопровождаются ими.

---

<sup>1</sup> Устав ООН // Действующее международное право. – Т. 1. – М., 1996. – С. 8.

Это главная причина, по которой Совет Безопасности может заняться проблемами прав человека. Устав ООН наделяет Совет Безопасности полномочиями по расследованию и посредничеству, направлению миссии, назначению специальных посланников, или обращению к Генеральному секретарю с просьбой использовать свои добрые услуги. Совет Безопасности может издать распоряжение о прекращении огня, направить военных наблюдателей или миротворческие силы. Если это не сработает, Совет Безопасности может прибегнуть к принудительным мерам, таким как экономические санкции, эмбарго на поставки оружия, финансовые санкции и ограничения, запреты на поездки, разрыв дипломатических отношений, блокада или даже совместные военные действия. Решения Совета по данным вопросам являются окончательными.

Экономический и Социальный совет (ЭКОСОС) делает доклады, которые служат основанием для того, чтобы включать различные острые и проблемные вопросы относительно насилий против прав человека в повестку Генеральной Ассамблеи. Такие вопросы могут также предлагать разные государства ООН, а также Генеральный Секретарь.

При создании международной системы опеки Уставом был учрежден Совет по Опеке в качестве одного из главных органов Организации Объединенных Наций, на который была возложена задача по наблюдению за управлением подопечными территориями, подпадающими под систему опеки. Главные цели системы заключались в содействии улучшению положения населения подопечных территорий и их прогрессивному развитию в направлении к самоуправлению или независимости. Цели системы опеки были достигнуты, когда все подопечные территории достигли самоуправления или независимости либо в качестве самостоятельных государств, либо посредством объединения с соседними независимыми странами.

Международный Суд является главным судебным органом Организации Объединенных Наций (ООН). Он был учрежден для достижения одной из главных целей ООН: «проводить мирными средствами, в согласии с принципами справедливости и международного права, улаживание или разрешение международных споров или ситуаций, которые могут привести к нарушению мира». Несмотря на ограниченную компетенцию, Международный Суд ООН вносит важный вклад как непосредственно в защиту прав человека, так и в прогрессивное развитие международного права в этой сфере. Так, например, в решении по делу о компании «Барселона трэксн» Суд признал за правами человека характер обязательств *erga omnes*, т.е. обязательств по отношению ко всему международному сообществу.<sup>1</sup>

Поскольку в последние годы систему ООН, защищающую права человека, очень критикуют с разных сторон в связи с ее громоздкостью и неэффективностью, особенно в кризисных ситуациях, появилось Управление Верховного комиссара ООН по правам человека, которое играет ведущую роль в продвижении и защите прав человека. УВКПЧ стремится предложить высочайший

---

<sup>1</sup>Case Concerning the Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited, ICJ - Reports 1970, P. 32.

уровень квалификации и обслуживания различным механизмам ООН, выполняющим функцию мониторинга: уставным органам и органам, учрежденным в соответствии с международными договорами в области прав человека и состоящим из независимых экспертов, которые наблюдают за выполнением договоров государствами-участниками.

Уставные органы, созданные на основе положений Устава ООН, обладают широкими мандатами, обращаются к широкой аудитории и принимают решения большинством голосов.

Особое место в этой системе органов занимала до ее расформирования Комиссия по правам человека, утвержденная Экономическим и Социальным Советом ООН в 1946г. Она представляла собой форум, на котором государства, межправительственные и неправительственные организации обсуждали проблемы прав человека.

Значительным достижением в деятельности Комиссии по правам человека явилось принятие на 61-й сессии Основных принципов и руководящих положений, касающихся права на правовую защиту и возмещение ущерба для жертв грубых нарушений международных норм в области прав человека и серьезных нарушений международного гуманитарного права.

Комиссию ООН по правам человека сменил Совет по правам человека, созданный на основании Резолюции 60/251 Генеральной Ассамблеи ООН 15 марта 2006 г. в качестве вспомогательного органа Генеральной Ассамблеи. Согласно указанной Резолюции «Совет должен отвечать за содействие всеобщему уважению и защите всех прав человека и основных свобод для всех без каких-либо различий и на справедливой и равной основе; ...рассматривать ситуации, связанные с нарушением прав человека, включая грубые и систематические нарушения, и делать по ним свои рекомендации. Он должен также содействовать эффективной координации и интеграции деятельности, касающейся прав человека, в рамках системы Организации Объединенных Наций».<sup>1</sup>

К уставным органам относятся и специальные процедуры. «Специальные процедуры» – это общее название, данное механизмам, созданным Комиссией по правам человека и принятым Советом по правам человека для рассмотрения либо конкретных ситуаций в стране, либо тематических вопросов во всех частях мира. Специальные процедуры представляют собой либо отдельное лицо (специальный докладчик, специальный представитель или независимый эксперт), или рабочую группу. Обладатели мандатов специальных процедур – видные, независимые эксперты, работающие на добровольной основе и назначаемые Советом.

Мандат специальных процедур предполагает изучение, наблюдение, консультирование и информирование общества о ситуации в области прав человека в отдельных странах или на отдельных территориях (страновые мандаты) либо о массовых нарушениях прав человека во всем мире (тематические манда-

---

<sup>1</sup>Курс международного права. В 7 т. Т.6. Отрасли международного права / Под ред. Н.А. Ушакова – М.: Наука, 1992.

ты). Все специальные процедуры предоставляют Совету по правам человека отчеты о результатах своей деятельности и рекомендации. Иногда они представляют собой единственный механизм, который оповещает международное сообщество об имеющихся проблемах в области прав человека, поскольку они могут рассматривать ситуации в любых частях мира вне зависимости от того, ратифицировало ли государство тот или иной документ в области прав человека.

Органы, созданные в соответствии с договорами, обладают более ограниченными мандатами, обращаются к ограниченной аудитории и принимают решения консенсусом.

В настоящее время существует десять договорных органов, представляющих собой комитеты независимых экспертов. Девять из них (комитеты по правам человека, по экономическим, социальным и культурным правам, по ликвидации расовой дискриминации в отношении женщин, по правам ребенка, по защите прав трудящихся-мигрантов, по правам инвалидов, по насильственным исчезновениям и комитет против пыток) наблюдают за выполнением государствами-участниками договоров ООН в области прав человека, в то время как десятый – Подкомитет по предупреждению пыток, учрежденный в соответствии с Факультативным протоколом к Конвенции против пыток, – проверяет места заключения в государствах-участниках Факультативного протокола.

Комитеты состоят из экспертов, избираемых государствами-участниками соответствующего договора. Контроль за соблюдением государствами принятых обязательств осуществляется комитетами посредством двух процедур: процедуры докладов и процедуры жалоб.

Государства должны предоставлять доклады на рассмотрение комитетов в соответствующей форме и в соответствующие сроки. Однако общей проблемой деятельности комитетов является непредставление или несвоевременное представление докладов, непредставление докладов в полном объеме, что приводит к нарушению нормального функционирования данной процедуры контроля.

Жалобы о несоблюдении государствами принятых обязательств могут подаваться другими государствами-участниками договора, неправительственными организациями, отдельными лицами или группами лиц. Процедура рассмотрения комитетами жалоб не является судебной, но имеет большое политическое значение.

Вопросами прав человека занимаются и специализированные учреждения ООН, в частности, МОТ и ЮНЕСКО.

Основными целями МОТ являются продвижение прав в сфере труда, поощрение достойных рабочих мест, повышение социальной защиты и укрепление социального диалога по вопросам, связанным с работой.

ЮНЕСКО призвана содействовать достижению прочного мира, безопасности и благосостояния народов путем развития международного сотрудничества в области образования, науки и культуры, поощряя всеобщее соблюдение справедливости, правопорядка, прав человека и основных свобод. Целями меж-

дународного культурного сотрудничества провозглашены: распространение знаний, содействие развитию дарований и обогащению различных культур; развитие мирных отношений и дружбы между народами и содействие лучшему пониманию образа жизни каждого из них; содействие применению принципов ООН; обеспечение каждому человеку доступа к знаниям, искусству, литературе, прогрессу, науке, обогащению культурной жизни; улучшение условий материальной и духовной жизни человека во всех частях мира.<sup>1</sup>

Таким образом, ООН и ее специализированные учреждения создали систему контрольных механизмов по наблюдению за выполнением государствами международных обязательств в сфере прав человека, включающую в себя постояннодействующие комитеты, направление специальных миссий, подготовку докладов как по отдельным вопросам соблюдения прав человека, так и по положению в некоторых странах.

#### **Библиография:**

1. Курс международного права. В 7 т. Т.6. Отрасли международного права / Под ред. Н.А. Ушакова – М.: Наука, 1992.

**Алексенко А.В.**<sup>2</sup>

#### **Право человека на свободу в интерпретации немецкого социолога Н.Лумана**

**Аннотация:** В статье рассматриваются взгляды немецкого социолога Н.Лумана касающиеся права человека на свободу и связи этого права с процессами социальной дифференциации.

**Ключевые слова:** Луман; Зиммель; Дюркгейм; свобода; права человека; личность; индивидуализм; разделение труда; социальная дифференциация; теория систем; функционально-структурный анализ.

Право на свободу закреплено в ст.3 Всеобщей декларации прав человека 1948г., в ч.1 ст.22 Конституции РФ 1993г., в ст.2 Основного закона ФРГ 1949г.

Конечно, правовой институт свободы человека не ограничивается данными статьями, а находит свое развитие во множестве норм целого ряда правовых документов. Право на свободу находится в тесной связи с правом на личную неприкосновенность, неприкосновенность жилища, тайну и неприкосновенность частной жизни, свободу перемещения и так далее.

Однако вовсе не формально-догматическое толкование данного права ставится задачей настоящего исследования. Речь пойдет об интерпретации данного права с точки зрения социологии, а именно — социологической теории немецкого классика 20-ого века Н.Лумана.

---

1 Курс международного права. В 7 т. Т.6. Отрасли международного права / Под ред. Н.А. Ушакова – М.: Наука, 1992. С. 177.

2 Алексенко Антон Валерьевич, кандидат юридических наук, старший преподаватель Всероссийской Академии Внешней Торговли, г.Москва.



В традиционной правовой доктрине право на свободу объясняется необходимостью защитить человека от произвола государственной власти. Само право на свободу при этом теоретически обосновывают разными путями. Например, с естественно-правовых позиций теории общественного договора, или с позитивистской позиции, указывая на закрепление данного права в национальных и международных источниках высшей юридической силы.

Какие бы теоретические взгляды мы ни исповедовали, думается, каждому человеку интуитивно понятна ценность его личного, субъективного права на свободу. Однако, что означает данное право, если рассматривать его не с точки зрения отдельного человека, а с точки зрения общества в целом? Какую функцию в общественном масштабе выполняет данное право, как выглядит структура общества, в котором реализуется право на свободу, по сравнению с обществом, в котором оно не реализуется?

Ответ на данный вопрос требует отойти от формально-юридического метода и обратиться к социологической теории, способной рассматривать общество на макроуровне. В качестве такой теории Н.Луман использовал теорию систем и функционально-структурный анализ.

Итак, прежде чем ответить на главный вопрос, сформулированный выше, посмотрим, как Н.Луман определял понятие свободы человека вообще: «Свобода это не вопрос причинности, - писал он - не просто прерывание причинной связи вмешательством принципиально новой, самостоятельной причины, но вопрос приписывания. Переживание свободы зависит от того, приписывается ли действие личностной или социальной системе действий и какой именно»<sup>1</sup>. В другом месте мы читаем такое определение: «Свобода это свобода действия, однако она гарантирована не ради произвольности физического осуществления действия или их физических эффектов, но как основание вменения коммуникативно-доступного для понимания смысла действия»<sup>2</sup>. На основании приведенных отрывков, можно заключить, что свободным действием индивида, по мнению Н.Лумана, является только такое действие, которое приписывается или вменяется индивиду как окончательному источнику совершенного действия.

Очень схожую трактовку понятия свободы мы находим у Г.Кельзена в «Чистом учении о праве»: «То, что человек, подчиненный моральному или правовому порядку, “свободен”, означает, что он есть конечный элемент вменения, которое возможно только на основании этого нормативного порядка»<sup>3</sup> (в отличие от Г.Кельзена Н.Луман косвенно ссылается не только на нормативные, но и на социально-психологические основания такого вменения)<sup>4</sup>.

Для иллюстрации случаев, когда действия индивида не вменяются ему как свободные, назовем правовой институт исполнения приказа или распоря-

---

1Luhmann, N., Grundrechte als Institution. Berlin, 1965., S. 63. Здесь и далее цитаты даны в переводе автора.

2Там же. С. 78.

3Кельзен Г. Чистое учение о праве Ганса Кельзена. // Сб. пер. Вып. 1. М.: АН СССР ИНИОН, 1987.С. 66-67.

4Luhmann, N., Grundrechte als Institution. Berlin, 1965. S. 65.

жения (ч.1 ст. 42 УК РФ), действия в результате физического или психического принуждения и т. п. В данных случаях признается, что непосредственный исполнитель действует несвободно, действие, как и ответственность за него, ему не вменяется.

Действие, совершенное индивидом, может быть вменено коллективу, членом которого он является. Примеры можно найти в многочисленных институтах коллективной ответственности, как то объективное вменение, дикая вира, кровная месть или санкции международного права (репрессалиях и войне).

Наконец, действие, совершенное отдельным лицом, может быть приписано социальному институту или социальной системе. Например, институт органов юридического лица, или институт государственных органов.

Сам Н.Луман упоминает два условия, при которых действие считается несвободным и не вменяется индивиду: наличие явного принуждения со стороны другого лица или лиц; осуществление действия в строго-регламентированных рамках социальной роли<sup>1</sup>. Если первое условие не вызывает вопросов, то второе можно проиллюстрировать на примере обязанности судебного пристава устанавливать личность всех посетителей здания суда. Его действия во исполнение данной обязанности воспринимаются одновременно как безличные и несвободные (конечно не в юридическом, а в самом широком смысле этого слова). Его свобода и индивидуальность будут проявляться лишь в отклонениях от строгого исполнения его роли или наоборот — в слишком тщательном ее исполнении.

Ограничение свободы через принуждение или строгую ролевую регламентацию, согласно немецкому социологу, ограничивает возможность отнесения поведения к личности, следовательно, ограничивает возможности для самопрезентации лица, что препятствует социальному конституированию индивидуальной личности.

Здесь мы переходим к еще одному важному тезису Н.Лумана, объясняющего значение права на свободу для общества в целом, - свобода является необходимым условием социализации человека как индивида и как личности.

Э.Дюркгейм, писал: «быть личностью — это значит быть самостоятельным источником действия»<sup>2</sup>; в свою очередь, быть самостоятельным источником действия, по теории Н.Лумана, означает быть свободным. Таким образом понятие индивида и понятие свободы оказываются теснейшим образом взаимосвязаны, одно может определяться посредством другого.

И это не удивительно, поскольку исторически, согласно учениям европейского Нового времени, которому мы обязаны современными понятиями свободы и индивидуализма, под свободой подразумевалось высвобождение индивида из средневековых общинных форм. Немецкий социолог и философ Г.Зиммель так писал о XVIII веке: «ограничениями считались и привилегии высших сословий, и деспотический контроль за торговлей и оборотом, и все

---

<sup>1</sup> Там же. С. 65-66.

<sup>2</sup> Дюркгейм Э. О разделении общественного труда. М., 1996. С.411.

еще могущественные остатки цеховой организации, и нестерпимое принуждение со стороны церкви, и барщина у крестьян, и политический патернализм в государственной жизни, и урезанность конституций»<sup>1</sup>. Здесь можно усмотреть примеры юридического неравенства, примеры слишком строгой регламентации поведения, прямого принуждения и примеры невольного включения индивида в тесные социальные группы, которые осуществляют над ним избыточный социальный контроль.

Э.Дюркгейм в своей знаменитой работе «Об общественном разделении труда» проводил связь между освобождением индивида от влияния коллектива и прогрессирующим разделением труда в обществе. Эти процессы вели к переходу от механической к органической солидарности. Ему вторил Г.Зиммель: «Учение о свободе представляет собой основание свободной конкуренции, доктрина личностных отличий лежит в основе принципа разделения труда. Либерализм XVIII века поставил индивида на его собственные ноги, и теперь он может идти как угодно далеко, пока способен себя нести»<sup>2</sup>.

Похожий путь в своих размышлениях проходит и Н.Луман. Право на свободу, индивидуализм и функциональная дифференциация общества — это внутренне взаимосвязанные явления. Право на свободу, по его мнению, поддерживает общественный порядок, основанный на индивидуализме. Именно отдельные индивиды, а ни племена, ни касты, ни кланы, ни сословия, ни классы, становятся системообразующими элементами нового общества.

Н.Луман, в отличие от социологов, упоминавшихся ранее, объясняет такой структурный сдвиг во многом со ссылкой на теорию социальных ролей. «Разделение семейной жизни и экономического производства в связи с индустриализацией; разделение политического управления и экономического накопления капитала в связи с демократизацией политической системы; разделение заботы о религии и воспитания в связи с построением коммунальных и городских школьных систем и отказ от религиозной легитимации политических систем при переходе к демократической само-легитимации — вот лишь некоторые особо примечательные и имеющие большие последствия примеры. Из таких общественных системных дифференциаций — продолжает он — постепенно возникла высокая степень ролевой дифференциации и одновременно постепенное разложение сословного закрепления ролей»<sup>3</sup>.

Статусы и роли в свободном обществе являются по преимуществу достигаемыми, а не предписанными. По мысли немецкого ученого, свобода не в последнюю очередь означает для индивида возможность приобретать различные статусы и роли. Свободные индивиды не обязаны вписываться в системы ролей, заранее установленные традицией или сословно-классовой структурой, а могут менять роли произвольно или согласно своим способностям. Такое общество создает высокую горизонтальную и вертикальную социальную мобиль-

---

1Зиммель Г. Избранное, Т. 2. М.,1996. С.194.

2Там же. С. 199-200.

3Luhmann, N., Soziologische Aufklärung. Bd.6., Wiesbaden, 2008. S. 126.

ность, что позволяет наиболее полно воплощать принцип разделения труда, профессиональной специализации или функциональной дифференциации, если воспользоваться более современным понятием.

Как уже было отмечено, такая социальная мобильность была весьма ограничена, в феодальном обществе и государстве. Но также очевидно, что она ограничена в традиционных мусульманских государствах, где доступ к социальным ролям и статусам обусловлен половой, религиозной, а иногда и родовой принадлежностью индивида, или в государствах тоталитарного социализма, где социальная мобильность, в том числе юридически, ограничена принадлежностью к расе, классу и партии, а направление индивидов на работы или поселения может осуществляться в административно-приказном порядке. Одновременно эти общества можно назвать в функциональном плане менее дифференцированными, чем общества либеральных и социальных государств.

Поскольку в дифференцированном обществе индивиды вынуждены в разные моменты времени играть роли, возлагающие на них противоречивые обязательства, между ролями внутри ролевой системы индивида возникают конфликты, которые он решает путем разделения и регулирования ролей. Индивид переключается между ролями и перекладывает ответственность за последствия выполнения им той или иной роли на соответствующие организации, определяющие соответствующее ролевое поведение. В рамках ролевого поведения, ради сглаживания внутреннего конфликта, индивид вынужден действовать обезличенно. Тем важнее для индивида в таких социальных условиях формирование собственной личности, которая, согласно Н.Луману, выполняет интегрирующую функцию для системы разнородных и конфликтующих ролей индивида. Личность является связующим звеном постоянно меняющегося ролевого набора.

Разумеется, даже в относительно просто устроенных обществах присутствует дифференциация социальных ролей. Но роли и статусы в таких обществах предписаны индивиду заранее, их приобретение не зависит от его усилий или способностей. Основой ролевого предписания выступают, прежде всего, пол и возраст. Н.Луман приводит иллюстрацию такой предписанной ролевой системы: «Глава семьи как таковой является военнообязанным, отвечает за соблюдение ритуалов, является собственником, управляющим производства, членом племенного совета и так далее. Именно потому, что эта комбинация скроена согласно поведенческим возможностям типичного лица, такие (просто устроенные — прим. авт.) социальные порядки могут обменивать лиц, не изменяя ролевую структуру. Наследник просто вступает в уже готовую ролевую систему...»<sup>1</sup>. Представляется, что отголоски такой предписанной ролевой системы можно увидеть в традиционных, религиозных и тоталитарных обществах.

Дифференцированные социальные порядки, как пишет ученый, нуждаются во множестве различающихся личностей, которые бы выполняли принципи-

---

<sup>1</sup>Luhmann, N., Politische Soziologie. Berlin 2010. S. 73.

ально отличающиеся функции. «На базе однотипных личностных структур простых социальных порядков они бы (дифференцированные социальные порядки — *прим. авт.*) зачахли, потому что им не хватило бы необходимого разнообразия видов дарований, установок и мотиваций. Поэтому они должны легитимировать различие отдельных личностей и доводить до сознания право на индивидуальность»<sup>1</sup>. Один из способов такой необходимой институализации индивидуализма Н.Луман видит в закреплении основных прав человека, в том числе права человека на свободу.

Итак, мы можем сформулировать финальный тезис немецкого социолога: общественная функция права на свободу, в конечном счете, состоит в поддержании сложного функционально-дифференцированного порядка. Любое дифференцированное общество, усложненное на столько, что уже не может быть эффективно координировано из единого центра, должно опираться на отдельные личности. Преимущества такого общества состоят в большей продуктивности, большей гибкости и одновременно — в большей стабильности.

Взаимная обусловленность свободы, индивидуализма и социальной дифференциации не вызывает в сегодняшней социологической дискуссии серьезных возражений. Однако можем ли мы без оговорок отождествлять понятие свободы, в той формулировке, в которой оно используется Н.Луманом и другими упомянутыми нами социологами, с понятием права человека на свободу в свете ст.3 Всеобщей декларации прав человека 1948г. и ч.1 ст.22 Конституции РФ 1993г.?

Очевидно, что нет. Социологическое и формально-юридическое понятие свободы взаимосвязаны, но никак не тождественны. Понятие свободы Н.Лумана носит более широкий характер и лишено тех внутренних ограничений, которые ему приписывает традиционная юридическая доктрина (вспомним, к примеру, знаменитую формулировку ст.4 Декларации прав человека и гражданина 1789г.). Понятие свободы немецкого ученого включает в себя возможность нарушать закон и причинять вред другому, более того, именно запрет делает возможным преступить его свободу и именно свободное нарушение запрета делает возможным возложение ответственности за него. Если свобода в любом случае должна быть ограничена рамками закона, то право на свободу можно свести к требованию соблюдения принципа законности со стороны государственного аппарата принуждения. Данное толкование весьма распространено, но оно не выводит нас на проблематику индивидуализма и социальной дифференциации.

Более продуктивным, на наш взгляд, было бы оттолкнуться от определения ограничения свободы Н.Лумана — понятий явного внешнего принуждения и строгой, исчерпывающей регламентации ролевого поведения. Первое из этих понятий наиболее близко к тому, от чего призвано защитить человека субъективное право на свободу, однако обратная зависимость внешнего принуждения и социальной дифференциации в первом приближении не очевидна. Второе по-

---

<sup>1</sup>Luhmann, N., Grundrechte als Institution. Berlin, 1965. S. 48.

нятие, наоборот, далеко отстоит от смысла юридического права на свободу, но без труда соотносится с понятиями индивидуальности, социальной мобильности и дифференциации.

Тем не менее, мы полагаем, что связь между внешним принуждением и общественной дифференциацией есть, и эта связь в целом оправдывает лумановскую концепцию. На наш взгляд, любое чрезмерное принуждение индивида со стороны государственного аппарата, имеющее свое крайнее выражение в политике репрессий и террора, как правило, не является некой патологической самоцелью, но обыкновенно преследует задачу не допустить некоторых лиц (или групп лиц) к занятию ключевых политических, экономических и прочих социальных ролей. Другим следствием такой политики может стать общая атмосфера страха, ограничивающая возможность индивидов устанавливать общественные контакты по собственной воле. Как указал Конституционный Суд РФ в Постановлении от 03.05.1995 N 4-П, не только реальные ограничения, но уже сама их опасность, например, угроза потерять свободу, нарушает неприкосновенность личности и оказывает давление на сознание и поступки человека. Представляется, что в результате такого давления не может не возникнуть снижение социальной мобильности и снижение общей роли отдельных личностей в структуре социального порядка.

#### **Библиография:**

1. Дюркгейм Э. О разделении общественного труда. М., 1996.
2. Зиммель Г. Избранное, Т. 2. М., 1996.
3. Кельзен Г. Чистое учение о праве Ганса Кельзена. // Сб. пер. Вып. 1. М.: АН СССР ИНИОН, 1987.
4. Luhmann, N. Grundrechte als Institution. Berlin, 1965.
5. Luhmann, N. Politische Soziologie. Berlin, 2010.
6. Luhmann, N. Soziologische Aufklärung, Bd. 6. Wiesbaden, 2008.

**Воронина Н.А.<sup>1</sup>**

#### **Правовое обеспечение сохранения интеллектуального потенциала России**

**Аннотация:** В статье рассматриваются предпринимаемые законодательные и другие меры по предотвращению безвозвратной интеллектуальной миграции. Исследуются вопросы совершенствования систем профессионального образования.

**Ключевые слова:** утечка умов, сфера науки, интеллектуальная миграция, профессиональное образование.

В настоящее время проблема сохранения и приумножения интеллектуального потенциала продолжает оставаться для России крайне важной.

---

<sup>1</sup> Воронина Наталия Александровна, кандидат юридических наук, старший научный сотрудник сектора прав человека Института государства и права РАН.

Наиболее остро процесс утечки умов затронул Россию в начале 90-х годов прошлого века. Различные источники дают разные цифры. Так, ректор МГУ В.А. Садовничий отмечал, что число занятых в науке специалистов в 90-е годы сократилась на треть. Согласно другим данным, потери составили порядка 50%, и если в начале 90-х в стране насчитывалось 878 500 ученых, то к 2000 году научно-исследовательской деятельностью в России занимались лишь 386 800 человек<sup>1</sup>. В те годы Россия потеряла многих лучших специалистов в областях, являющихся принципиально важными для будущего страны. Уехали специалисты по информационным технологиям, математики, физики, химики, специалисты в области медицины и биологии.

В последующие годы, по оценкам Центра исследований и статистики (ЦИСН) на основе данных МВД России, эмиграция из сферы науки и научного обслуживания составляла порядка 1-2 тысячи человек в год. Другие источники приводят количественную оценку в 3,5-4 тыс. эмигрантов. Такой разброс связан, в первую очередь, с отсутствием точного учета масштабов эмиграции из страны научных кадров.

При этом выезд ученых за рубеж на постоянное жительство – это лишь одна часть утечки умов. Большое число представляет собой также и временная научная миграция.

Ежегодные потери России от «утечки умов», по данным ООН, составляют 25 миллиардов долларов. При этом отъезд отдельных выдающихся ученых оценивается в огромные суммы. Так, отъезд из страны Владимира Зворыкина, придумавшего телевидение, по мнению академика Р.М. Энтова, составил потери порядка 20% ВВП Российской Федерации (вся нефть, газ и проч. России за 20 лет), по аналогии, потеря Сергея Брина – разработчика и сооснователя поисковой системы Google, родившегося в Москве, – стоила нам 5-7 годовых продуктов РФ<sup>1</sup>.

Не открою секрет, что за последние 20 лет российская наука развивалась в тяжелейших финансовых условиях, что привело к снижению ее конкурентоспособности в мире. Достаточно посмотреть на суммы, выделяемые на науку. Так, в Западной Европе – это примерно 3-3,5% от ВВП, в Финляндии – более 4, а в России около одного процента (как намечалось, до 1,77% - к 2015 году). Соответственно отстает и оплата труда ученых.

По данным Левада-Центр, сегодня самыми острыми и актуальными проблемами российского общества являются рост цен – 78%, сокращение доходов – 42% и рост безработицы – 36%. На четвертом месте – кризис в экономике, состоянии промышленности и сельского хозяйства – 32%<sup>2</sup>.

Как свидетельствуют последние опросы, сегодня каждый пятый молодой россиянин в возрасте до 25 лет не может найти работу, а проблемы с трудоустройством отмечает каждый третий респондент данной категории. Одновре-

---

1 Обучение и карьера. 2011. Сентябрь, № 9 (181). С. 30.

1 Аргументы и факты. 2013. 22-28 мая.

2 Российская Федерация сегодня. 2015. № 17 сентябрь.

менно в молодежной среде резко возросла текучесть кадров. Более 45% молодых людей не отрабатывает на рабочем месте и одного года.

Согласно данным Информационного агентства России ТАСС, примерно половина официально зарегистрированных в стране безработных имеют высшее экономическое или юридическое образование. При этом все последние годы число старшекласников было примерно равно числу студентов-первокурсников, т.е. практически любой выпускник 11-го класса мог занять место в вузе – на бюджетной или коммерческой основе. По данным Министерства образования и науки РФ, чтобы учиться на юристов и экономистов, до недавнего времени абитуриентам было достаточно набрать по результатам ЕГЭ всего 59 баллов (т.е. быть «троечником»).

В официально представленном Министерством труда и социальной защиты РФ списке наиболее востребованных сегодня профессий значатся: автомеханики, столяры, плотники, робототехники, наладчики-ремонтники промышленного оборудования, операторы станков с ЧПУ, администраторы баз данных, программисты, техники авиационных двигателей и проч. Каждая из этих 50 «инженерных» специальностей требует высокой квалификации и длительного обучения, а некоторые предполагают и наличие высшего образования. Показательно, что пользующихся спросом у абитуриентов специальностей в этом списке нет.

Перекосы наблюдаются не только в системе высшего образования. Ошибки, допущенные при проведении реформы системы здравоохранения, не способствовали ее улучшению. Растет смертность от сердечно-сосудистых заболеваний и болезней системы кровообращения. Проведенный Минздравом России анализ причин роста смертности в первой половине 2015 года привел к выводу о значительной алкоголизации населения. В стране только официально зарегистрировано: алкоголиков свыше 4,6 млн., наркоманов 8,9 млн., больных туберкулезом около 890 тыс. человек.

Что же предлагается для исправления такой ситуации, в частности, на законодательном уровне. Перед депутатами Государственной Думы стоит сложная и обширная задача: в парламентском календаре осенней сессии значится 102 законопроекта, из них 5 президентских, 7 – инициативы депутатов и сенаторов, остальные - правительственные.

Следует отметить, что в приоритете законопроекты по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности, направленные на обеспечение реализации Плана первоочередных мероприятий Правительства РФ в условиях кризиса: стимулирование отечественного производства, расширение доступа малых и средних предприятий к госзакупкам и сокращение избыточной административной нагрузки на них. Довольно большое число инициатив носит социальную направленность. Рассмотрим некоторые из них.

«Единая Россия» предлагает принять закон, направленный на поддержку социального предпринимательства. Социальное предпринимательство - это особый вид деятельности, нацеленный на решение и смягчение социальных проблем. Общая потребность граждан в услугах социальных предпринимателей



сегодня намного превышает бюджетные возможности регионов. В то же время отсутствие системы государственной поддержки столь значимой для страны деятельности приводит к дефициту финансовых ресурсов для развития социальных проектов.

«Справедливая Россия» планирует провести закон, который предусматривает единовременные выплаты пенсионерам. Необходимость такого закона обусловлена тем, что тарифы ЖКХ, цены на социально значимые товары, продукты первой необходимости, на лекарства выросли гораздо больше, чем заявленные Правительством РФ 11 % инфляции. В связи с этим качество жизни населения значительно ухудшилось.

Уже на первом заседании 16 сентября с. г. достаточно жесткая критика кабинета министров прозвучала от фракции коммунистов. Геннадий Зюганов отметил, что каждый второй россиянин живет в среднем на 10-15 тысяч рублей в месяц в условиях постоянного роста цен на самые необходимые продукты питания; продолжается отток капитала за рубеж; российскую валюту «душат» крупные иностранные компании, занимающие от 60 до 90% отечественного финансового рынка, а 17-процентная ставка ЦБ обвалила все строительное производство<sup>1</sup>.

В программе, предложенной коммунистами, значатся 10 пунктов, среди которых, принятие закона о прогрессивном налоге на самых богатых, который позволит 5 триллионов рублей направить для поддержки реального производства; повышение финансирования здравоохранения; ограничение платы за коммунальные услуги и др.

КПРФ также внесла в Государственную Думу законопроект, который предлагает изымать в собственность России продовольствие и продукты, запрещенные к ввозу, и направлять их в качестве безвозмездной помощи малообеспеченным, социально незащищенным, пострадавшим от стихийных бедствий и других чрезвычайных происшествий группам населения.

Парламентарии также намерены упорядочить банковскую и пенсионную системы, урегулировать тарифы, обеспечить реализацию программы по импортозамещению и принять федеральный бюджет на 2016 год. В первоочередном порядке будут рассматриваться антикоррупционные законопроекты и документы, касающиеся совершенствования правового поля в экономической сфере.

Мне могут возразить – какое это имеет отношение к сохранению интеллектуальных кадров. Самое непосредственное, ибо это и составляет ту социально-экономическую основу, которая учитывается при формировании у людей миграционной мотивации.

В определении мотивов интеллектуальной миграции существуют два подхода. Согласно первому, основным мотивом эмиграции научных кадров

---

<sup>1</sup> Глазкова Л. Пройти между Сциллой популизма и Харибдой социального недовольства / Российская Федерация сегодня. 2015. № 18. С. 10-11.

считается возможность более полно реализовать свои профессиональные интересы и научный потенциал.

При втором подходе мотив эмиграции – стремление к более безопасным и комфортным условиям жизни для себя и своей семьи. Главной целью в этом случае является сам переезд в другую, более благополучную страну, а сама работа – это только средство для проживания в этой стране<sup>1</sup>.

Эти мотивы взаимосвязаны. Граждане, думающие о переезде в другую страну, в первую очередь, оценивают свое нынешнее положение и пытаются спрогнозировать социально-экономическое развитие в стране применительно к своей жизненной ситуации: направлено ли оно на улучшение жизни или нет, какова степень политических прав и свобод, как в реальной жизни защищены права человека.

Создание в стране комфортной интеллектуальной среды, несомненно, подразумевает наличие возможностей для граждан принимать активное участие в осуществлении и выработке государственной и общественной политики. Участие в управлении государством тесно связано, в первую очередь, с правом политического выбора, реализуемым через институт избирательного права.

Российское избирательное законодательство неоднократно изменялось. Если базовый Закон «Об основных гарантиях избирательных прав граждан» в 1994 году насчитывал 36 статей, то сегодня их уже более 80. При этом с каждым усовершенствованием росло количество «фильтрующих» положений. Особое недовольство участников нынешней избирательной кампании вызвала, в частности, необходимость сбора подписей для участия в выборах разных уровней. По мнению оппозиционных аналитиков, такая практика носит дискриминационный характер и фактически является «фильтром», отсекающим негодных власти кандидатов от выборов<sup>1</sup>.

На осенней сессии 2015 года Государственной Думы вопросы избирательного законодательства также не остались без внимания. Так, фракция ЛДПР подготовила законопроект, который предлагает отменить «муниципальный фильтр» для кандидатов на губернаторский пост от политических партий, имеющих фракции в законодательном органе субъекта РФ.

Также разработан законопроект, устанавливающий для всех политических партий единый статус и порядок действий фондов их поддержки. Предлагается ввести запрет пожертвований политическим партиям, а также кандидатам и избирательным объединениям от российских юридических лиц, контролируемых иностранными гражданами. Новая норма позволит исключить

---

1 См.: Леденева В.Ю. Ведущие факторы и стимулы интеллектуальной миграции // Миграционные мосты в Евразии: Материалы VII международной научно-практической конференции «Роль трудовой миграции в социально-экономическом и демографическом развитии посылающих и принимающих стран (Москва – Ставрополь, 13-18 октября 2015 г.) / под ред. чл.-корр. РАН Рязанцева С.В. – М.: Изд-во «Экон-Информ», 2015. С.136.

1 См.: Российская Федерация сегодня. 2015. № 17, сентябрь. С. 6-7.

офшорное финансирование партий и избирательных кампаний, сколь бы длинными ни были цепочки промежуточных фирм.

Несомненно, что улучшение социально-экономической ситуации в стране невозможно без осуществления модернизации российской экономики, внедрения новых технологий, что, в свою очередь, требует более эффективного использования имеющихся ресурсов труда, более энергичную перестройку системы профессионального образования, отвечающей перспективным потребностям экономики в кадрах необходимых профессий и уровня квалификации.

Как отмечают ученые, экономика России, являясь частью международного рынка труда, и в перспективе будет участвовать в миграционном обмене с зарубежными странами. Задача состоит в том, чтобы в максимальной степени использовать выгоды такого обмена для России и свести к минимуму возможные издержки этого процесса<sup>1</sup>. Необходимо сделать так, чтобы потеря интеллектуального потенциала не приводила к образованию замкнутого, порочного круга, который замедляет развитие.

В целом интеллектуальный уровень населения зависит от действующей в стране системы образовательной и профессиональной подготовки.

В последние годы в этой сфере наметились определенные подвижки. Так, например, в целях усиления профильного обучения и профориентации учащихся устанавливается взаимосвязь между школами, колледжами и вузами. С 2013 года действует проект «Университетские субботы», в котором участвуют десятки столичных школ и свыше 60 вузов. Лекции и семинары университетских преподавателей посетили свыше 90 тысяч московских школьников. Для одних это форма интеллектуального досуга, для других – толчок в выборе будущей профессии. Опыт Москвы уже внедряется в других городах России.

Другой вид взаимодействия школы и вузов осуществляется в формате «предуниверсариев» - обучение старшеклассников по выбранному профилю непосредственно в стенах вузов. Школьники участвуют в научных студенческих обществах, получают доступ к студенческим лабораториям.

В условиях кризиса число желающих эмигрировать из страны возрастает. Причем покидают страну наиболее молодые и перспективные работники, ученые, высококвалифицированные специалисты, студенты и аспиранты по наиболее востребованным специальностям.

Выступая на Форуме всероссийской общественной организации «Деловая Россия» (занимающейся проблемами малого и среднего бизнеса), Президент Российской Федерации В.В. Путин призвал повышать престиж инженерных профессий и выразил обеспокоенность тем, что талантливых абитуриентов технических специальностей вывозят на учебу за границу, после чего те не возвращаются: «Сегодня у нас, вы знаете, через различные фонды талантливых детей вывозят уже для обучения за границей. Смотрят абитуриентов по вузам,

---

1 Топилин А.В. Социально-экономические риски, связанные с миграцией в условиях кризиса // Демографическое развитие России: задачи демографической политики и усиление социальной поддержки населения: Материалы Всероссийской научно-практической конференции 19-20 апреля 2011 г. – М.: Экон-информ, 2011. С. 223-224.

цап! – подписывают контракт, и туда. И уже мало кто возвращается. Нам и над этим нужно подумать»<sup>1</sup>.

Нередко процессу утечки мозгов предшествует миграция студентов. Как было выявлено в результате социологических опросов, большинство студентов намерены проживать в странах обучения временно – лишь в течение периода своего обучения, однако значительная часть по завершении обучения становится постоянными мигрантами<sup>2</sup>.

Для того чтобы изменить такую ситуацию, предусматривается государственная поддержка тем российским студентам, которые хотели бы учиться в зарубежных вузах, но готовы после этого вернуться на родину. Созданная около года назад программа «Глобальное образование» призвана «восполнить наш человеческий капитал теми компетенциями, которых сегодня не хватает». Отечественные студенты могут получить образование в ведущих мировых университетах – и американских, и европейских, и в австралийских, азиатских – по определенным направлениям подготовки, актуальным для нашей страны. Государство при этом берет на себя все расходы на обучение.

Решением проблемы утечки умов является также скорейший переход экономики на инновационный путь развития, создание передовых научно-инновационных центров на базе крупнейших университетов страны, поддержка развития наукоградов, создание благоприятных условий для закрепления квалифицированных кадров.

В настоящее время прорабатывается программа возврата квалифицированных ученых обратно в Россию на базе инновационного центра Сколково, где построены новейшие лаборатории XXI века для исследований и разработок. При этом исследовательская деятельность включает не только осуществление исследований, но и коммерциализацию их результатов по направлениям, определенным в соответствии с Федеральным законом от 28.09.2010 (ред. от 29.06.2015) № 244-ФЗ «Об инновационном центре «Сколково». Пакет законов, обеспечивающих развитие ИЦ «Сколково» стал первой серьезной законодательной основой для развития в стране прикладного научного бизнеса. Законодательный задел включает также и ранее принятый Закон о праве научных учреждений создавать малые предприятия, и законодательный пакет налоговых льгот и преференций для инновационной деятельности.

Однако сегодня в России еще недостаточно подобных технологических инновационных кластеров, хотя они и появляются по всей стране в добавление к традиционным научным центрам. Все еще существуют трудности с коммерциализацией новых изобретений. Из-за этого порой новые решения разработчики вынуждены воплощать в жизнь не в России, а уезжать с ними в другие страны.

---

1 Цитата по: Союзное Вече. 2015. 28 мая – 3 июня.

2 См.: Геворкян А.Д. Проблема «утечки мозгов» и пути ее решения // Государственное управление и публичная политика: современные подходы, методы и технологии: материалы Всероссийской научно-практической конференции / Государственный университет управления. – М.: Издательский дом ГУУ, 2015. С. 99.

При этом некоторые ученые уже самостоятельно вернулись. Например, Артем Оганов, кристаллограф, в 1998 году уехавший за рубеж и 16 лет проведенный в Швейцарии, США и других странах, в настоящее время возглавляет лабораторию в Сколково.

Тагир Аушев, проректор физтеха, долгие годы проработавший в Японии, Швейцарии, но вернувшийся в Россию. По его отзыву, 20 лет назад таких возможностей работы, как сейчас в Сколково, не было.

По прогнозам исследователей, с учетом всех сопутствующих факторов, вернуть на родину получится лишь одну четвертую часть уехавших. Но если будут оставаться у нас, то никаких программ по возвращению и не надо будет создавать.

В заключение хочется отметить, что с октября по декабрь 2015 года проходит Всероссийская программа развития молодежных коворкинг-центров и бизнес-инкубаторов – образовательных тренингов для студенческих структур поддержки предпринимательства.

Данный проект имеет государственную поддержку и направлен на развитие молодежного предпринимательства в стране. Сегодня в России действует около 200 бизнес-инкубаторов и коворкинг-центров. В зависимости от вузов эти структуры по-разному оформлены с юридической точки зрения<sup>1</sup>.

На первом этапе задача видится в продвижении этих структур через образовательные программы. Особое внимание будет уделяться интеграции образовательных и научно-производственных процессов. Многие успешные «стартапы», наподобие робототехнических устройств из МГТУ им. Н.Э. Баумана, начинались как студенческие проекты<sup>2</sup>. Как считают эксперты, сегодня это одно из наиболее перспективных направлений подготовки кадров для инновационной экономики.

### **Библиография:**

1. Геворкян А.Д. Проблема «утечки мозгов» и пути ее решения // Государственное управление и публичная политика: современные подходы, методы и технологии: материалы Всероссийской научно-практической конференции / Государственный университет управления. – М.: Издательский дом ГУУ, 2015. – 211 с.
2. Леденева В.Ю. Ведущие факторы и стимулы интеллектуальной миграции // Миграционные мосты в Евразии: Материалы VII международной научно-практической конференции «Роль трудовой миграции в социально-экономическом и демографическом развитии посылающих и принимающих стран (Москва – Ставрополь, 13-18 октября 2015 г.) / под ред. чл.-корр. РАН Рязанцева С.В. – М.: Изд-во «Экон-Информ», 2015. – 499 с.
3. Топилин А.В. Социально-экономические риски, связанные с миграцией в условиях кризиса // Демографическое развитие России: задачи демографиче-

---

1 Формальные правила и определения деятельности таких организаций пока отсутствуют.

2 См.: Казаков И. Для руководителей бизнес-инкубаторов проведут тренинг / Известия. 2015. 29 сентября.

ской политики и усиление социальной поддержки населения: Материалы Всероссийской научно-практической конференции 19-20 апреля 2011 г. – М.: Эконинформ, 2011. – 291 с.

Титова Т.В.<sup>1</sup>

### Реализация принципа гуманизма в правовой политике современной России

**Аннотация:** В статье анализируется реализация принципа гуманизма в правовой политике современной России. Отражается закрепление принципа гуманизма в отечественном праве и дефекты реализации.

**Ключевые слова:** правовая политика, принцип гуманизма; права человека.

Правовая политика, по мнению отечественных правоведов, это научно обоснованная, последовательная и системная деятельность государственных и муниципальных органов по совершенствованию эффективного механизма правового регулирования, цивилизованному использованию юридических средств в достижении таких целей, как наиболее полное обеспечение прав и свобод человека и гражданина, укрепление дисциплины, законности и правопорядка, формирование правовой государственности и высокого уровня правовой культуры общества и личности<sup>2</sup>.

Н.И. Матузов полагает, что правовую политику можно определить как комплекс идей, мер, задач, целей, программ, принципов, установок, реализуемых в сфере действия права и посредством права.<sup>3</sup>

С.С. Алексеев об основах правовой политики пишет, что это научная и учебная дисциплина о понимании права, его возможностях, силе, направлениях его использования в соответствии с задачами, решаемыми обществом в современных условиях, прежде всего о воплощении в содержании права, в правовой системе, в жизни общества прирожденных неотъемлемых прав человека.<sup>4</sup>

Исходя из приведенных правовых позиций, следует, что гуманность и нравственные начала это один из основных принципов правовой политики, со-

---

1 Титова Татьяна Викторовна - третейский судья Третейского суда для разрешения экономических споров при Вологодской ТПП; заместитель директора по правовым вопросам ООО «Стройиндустрия» (г. Вологда); преподаватель Негосударственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Международная академия бизнеса и новых технологий (МУБиНТ)»; медиатор; арбитражный управляющий (ПАО ЦФО); аспирантка кафедры теории и истории государства и права Ярославского государственного университета им. П.Г. Демидова (научный руководитель В.Н. Карташов).

2 Права, свободы и законные интересы: проблемы юридического обеспечения: монография/А.В. Малько, В.В. Субочев, А.М. Шериев. М., 2015. 192с. С.175.

3 Матузов Н.И. Общая концепция и основные приоритеты российской правовой политики//Правовая политика и правовая жизнь. 2000. Ноябрь. С.28.

4 Алексеев С.С. Основы правовой политики в России: курс лекций. Екатеринбург-Москва, 1995. 320с. С.5.

гласно которым она должна функционировать, наряду с приоритетом прав человека, справедливостью, соответствии международным стандартам и пр.

Правовой статус человека в обществе определяется реализацией его прав и свобод в нормативных правовых актах государства, практической деятельности всех ветвей власти и уполномоченных органов по исполнению в данной части установленных норм.

С опорой на положения международных правовых актов в области прав человека и в связи с назревшей необходимостью придания ему императивной формы, облачения его в законный статус, принцип гуманизма получил закрепление в национальном праве. Отечественное законодательство, от Конституции до актов органов местного самоуправления, формально пропитано нормами гуманистической направленности. Данные нормы права, с одной стороны, направлены на гарантирование прав человека с акцентом на саму ценность индивида и неотъемлемость его неотчуждаемых прав, а с другой стороны, предписывают соответствующим органам соблюдать эти права, обеспечивать их реализацию, защищать и отстаивать. В Российской Федерации принцип гуманизма реализован через признание высшей ценности прав и свобод человека и гражданина, и главной ценности – права на жизнь. В этой связи, отечественная правовая политика формально ориентирована на обеспечение прав и свобод человека, удовлетворение его потребностей, на охрану жизни, чести, достоинства каждого человека и гражданина посредством правотворчества, деятельности судебной системы, надзорных, контролирующих и иных компетентных органов, наделенных особым статусом и полномочиями.

Одним из достигнутых результатов правовой политики современной России является наложение моратория на смертную казнь. Этот гуманный шаг является подтверждением того, что отечественная правовая политика, с течением времени, претерпевая определенные изменения, движется по пути не просто формального закрепления тех или иных норм в области прав человека, а реального исполнения задекларированных постулатов.

Вместе с тем, кантовская мысль о праве, которое «может служить как средством ограничения произвола, так и средством поправки свободы человека»<sup>1</sup> остается актуальной и в наши дни. В отдельных случаях нормы в области прав, свобод и законных интересов индивида носят сугубо декларативный характер. Одна из наиболее острых проблем – несовершенство механизмов защиты прав человека от неправомерных решений и действий органов публичной власти и должностных лиц<sup>2</sup>. Избирательный, дифференцированный подход уполномоченных и надзорных органов и судебной системы к аналогичным по своей сути ситуациям, переменчивость внутреннего убеждения судьи при аналогичной доказательной базе дает основания полагать, что далеко не все благополучно в области соблюдения прав человека указанными структурами. Как справедливо заметил А.В. Аверин, доминирование субъективного фактора в

---

<sup>1</sup>Кант И. Соч. Т. 4. Ч. 2. М., 1965. 478с. С. 140.

<sup>2</sup>Зорькин В.Д. Цивилизация права и развитие России: монография. М., 2015. 320с. С. 304.

процессе судебного разбирательства (свободное судебское усмотрение, предвзятость, произвол и т.п.) – благодатная почва для неправосудного судопроизводства, судебное правоприменение выступает лакмусовой бумагой государственной правовой политики, с помощью которой проявляются истинные начертания ее смысла и значения»<sup>1</sup>. Но не стоит забывать, что право, правосудие, законность не должны приноситься в жертву политике, становиться ее «заложниками». Участие данных институтов в политических разборках, что сейчас нередко происходит, основательно подрывает их престиж и гуманистическое предназначение.<sup>2</sup> В то же время, председатель Верховного Суда РФ В.М. Лебедев, отмечает, что через судебную власть в обществе утверждаются идеи справедливости и гуманизма, воспитывается и формируется новая, более высокая правовая культура населения<sup>3</sup>.

Правовая политика современной России должна приблизить право к народу, чтобы укрепить массовое правосознание, чтобы народ понимал, знал и ценил свои законы, чтобы он добровольно соблюдал свои обязанности и запреты, лояльно пользовался своими полномочиями. Право должно стать фактором жизни, мерою реального поведения, силою народной души<sup>4</sup>. Крайне нежелательно, с нашей точки зрения, допускать абстрагирование власти от человека, недопустимо утилитарное отношение к правам человека и властный произвол во избежание недоверия народа, ослабления его веры в закон, справедливость и правопорядок.

#### **Библиография:**

- 1.Аверин А.В.. Правосудие – лакмусовая бумага правовой политики государства//Суд как субъект правовой политики: монография /под ред. докт.юрид.наук,проф.,засл.деят.науки РФ А.В. Малько.-М.,2014.
- 2.Алексеев С.С. Основы правовой политики в России: курс лекций. Екатеринбург-Москва,1995.
- 3.Зорькин В.Д. Цивилизация права и развитие России: монография. - М.,2015.320с.
- 4.Ильин И.А. О сущности правосознания. - М., 1993.
- 5.Кант И. Соч. Т. 4. Ч. 2. - М., 1965.
- 6.Лебедев В.М.. Верховному Суду Российской Федерации 90 лет// Бюллетень. Верховного Суда РФ, 2013.№2. //Официальный сайт Верховного Суда Российской Федерации.[http://supcourt.ru/print\\_page.php?id=8471](http://supcourt.ru/print_page.php?id=8471)
- 7.Малько А.В., Субочев В.В., Шериев А.М.- Права, свободы и законные интересы: проблемы юридического обеспечения: монография/ М.,2015.

---

1 А.В. Аверин. Правосудие – лакмусовая бумага правовой политики государства//Суд как субъект правовой политики: монография/под ред. докт. юрид. наук, проф., засл. деят. науки РФ А.В. Малько.М.,2014.232с.С.20.

2Магузов Н.И. Понятие и основные приоритеты российской правовой политики.//Правоведение. 1997. № 4. С. 6 - 17

3 Лебедев В.М.. Верховному Суду Российской Федерации 90 лет// Бюллетень. 2013.№2.

//Официальный сайт Верховного Суда Российской Федерации.[http://supcourt.ru/print\\_page.php?id=8471](http://supcourt.ru/print_page.php?id=8471)

4Ильин И.А. О сущности правосознания. М., 1993. 235с. С. 23.



8. Матузов Н.И. Общая концепция и основные приоритеты российской правовой политики // Правовая политика и правовая жизнь. 2000. Ноябрь.

9. Матузов Н. И. Понятие и основные приоритеты российской правовой политики / Н. И. 10. Матузов. // Правоведение. 1997. № 4.

Литовкина М.И.<sup>1</sup>

### Аксиологический анализ конституционного права на охрану здоровья

**Аннотация:** Аксиологическое значение права на охрану здоровья и медицинскую помощь обусловлено конституционным закреплением его ценностного содержания, комплексным характером, кардинальным влиянием на развитие отраслевого законодательства. Однако в настоящее время, в условиях существования глобальных угроз, с целью обеспечения безопасных условий реализации прав человека и гражданина, а также для выявления новых тенденций в законотворческом процессе в сфере охраны здоровья, целесообразно проводить аксиологический анализ указанного конституционного права на индивидуальном, конституционно-правовом и концептуально-теоретическом уровнях.

**Ключевые слова:** Конституционное право на охрану здоровья и медицинскую помощь, ценность, благо, государство, законодательство.

Преамбула действующей редакции Конституции Российской Федерации (РФ) 1993 г., содержит ценностную констатацию таких стержневых аспектов, как сохранение демократической основы государственности России, установление прав и свобод человека и гражданина. В свою очередь, реализация последних, и в частности, конституционного права на охрану здоровья и медицинскую помощь, зафиксированного ч. 1 ст. 41 Конституции РФ, невозможна без его аксиологического анализа.

В настоящее время наблюдается плюрализм определений понятия «ценность», в которых последняя может быть представлена в качестве предметов окружающего мира, удовлетворяющих интересы и потребности индивидов; когнитивных образований, которые служат эталонами должного; в виде собирательных представлений личности о нормах и целях собственных действий, выражающих «смысл культуры отдельного этноса и всего человечества», в связи с чем можно вести речь о «социокультурных истоках ценностей».<sup>2</sup> По-видимому, данным обстоятельством обусловлено существующее в настоящее время цивилизационное аксиологическое разнообразие, а также специфичность российской государственно-правовой традиции, поскольку установлено, что право по природе национально и определяется историческими, культурными, религиоз-

---

1 Литовкина Маргарита Ивановна, индивидуальный предприниматель, г. Москва.

2 Леонтьев Д.А. Психология смысла: природа, строение и динамика смысловой реальности / Д.А. Леонтьев. – М.: Смысл, 2003. С. 277. Парсонс Г.Л. Человек в современном мире: [Сборник]. Пер. с англ. / Г. Парсонс; общ. ред., сост. и предисл. С.З-21. Мурашко Л. О. Аксиологическое измерение процесса правообразования: история и современность: дис.... докт. юрид. наук. Москва, 2015. С. 124.

ными и иными характеристиками каждой конкретной страны. В связи с этим, ценности позволяют проводить верификацию эффективности правовой нормы.<sup>1</sup> Следовательно, обоснованным представляется обращение к правовым и конституционным ценностям. К первым С.В. Михайлов относит «обобщенные правовые цели и правовые средства их достижения, выполняющие роль правовых норм», которые желательны для получения результатов социальных трансформаций в обществе, и в целом, необходимы для реализации социальных прав.

Под «конституционными ценностями» М.С. Пермиловский подразумевает в узком значении – первоочередные цели общества и государства, в широком – «приоритетные категории в конституционно-правовом регулировании общественных отношений».<sup>2</sup> Интересен тот факт, что «здоровье» человека рассматривают, в качестве как правовой, так и конституционной ценности.<sup>3</sup>

Ввиду этого, своевременным представляется аксиологический анализ конституционного права на охрану здоровья и медицинскую помощь. Необходимо отметить, что ценностная структура данного права обусловлена значимыми социальным и институциональным элементами в его составе. С одной стороны, конституционное право на охрану здоровья и медицинскую помощь служит одним из ориентиров в проведении государством социальной политики. С другой стороны, «социальный аспект» опосредован «высшей абсолютной ценностью защищаемого посредством него блага»; означает получение бесплатной медицинской помощи; и «усилен» личной свободой индивида в сфере социальных отношений (выбор врача, лечебного учреждения и т. п.), а также совокупным влиянием на здоровье степени реализации иных конституционных социальных прав граждан (права на адекватные жилищные условия; на достойную заработную плату, на отдых, на безопасные условия и охрану труда), на свободное развитие и достойную жизнь (ч. 1 ст. 7 Конституции РФ), которые также обладают высшим ценностным смыслом.

В связи с этим, аксиологический анализ конституционного права на охрану здоровья и медицинскую помощь целесообразно проводить на трех уровнях: индивидуальном, конституционно-правовом и на концептуально-теоретическом. На индивидуальном уровне, аксиологическая значимость права на охрану здоровья и медицинскую помощь означает законодательное закрепление и гарантии данного права, без которых человек (как высшая ценность) не

---

1 Белов С.А. Пределы универсальности конституционализма: влияние национальных ценностей на практику принятия решений конституционными судами // Сравнительное конституционное обозрение. 2014. № 4 (101). С. 49. Мурашко Л. О. Аксиологическое измерение процесса правообразования: история и современность: дис.... докт. юрид. наук. Москва, 2015. С. 14-15, 145, 301-302. Михайлов С. В. Правовые ценности: теоретико-правовой аспект: дис.... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2011. 200 с.

2 Пермиловский М.С. Право на благоприятную окружающую среду как конституционная ценность: Автореферат дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2014. С.8.

3 Крусс В. И. Здоровье как основная правовая ценность современности // Проблемы права. 2012. № 4 (35). С. 35. Ройзман Г.Б. Понятие и юридическая природа конституционных ценностей // Вестник Челябинского государственного университета. 2012. № 1 (255). Право. Вып. 31. С. 18–24

может удовлетворять потребности с учетом своей биологической и социальной роли. На этом уровне реализация указанного права во многом определяется ценностно-ориентированным отношением каждого индивида к такому защищаемому данным правом благу-ценности, как здоровье, что определяет вектор собственных действий человека в направлении его сохранения, поддержания и укрепления. Не случайно Президент России отмечает, что от всего общества потребуются недюжинные усилия по внедрению в сознание населения установки на здоровый образ жизни; поскольку в популяции сложилось безответственное отношение к данному вопросу; в связи с чем, следует стремиться к усилению обязательств индивида в части укрепления своего здоровья.<sup>1</sup>

На конституционно-правовом уровне аксиологическая значимость права на охрану здоровья и медицинскую помощь обусловлена тем обстоятельством, что общественное здоровье (складывающееся из совокупных показателей здоровья отдельных индивидов) представляет собой один из индексов социально-экономического благополучия; ключевое условие воспроизводства населения в рамках реализации государственных программ демографического развития страны. Поэтому на этом уровне общественный статус здоровья является кардинальным условием функционирования государства, которое реализует свою конституционную обязанность по соблюдению, признанию и обеспечению права на охрану здоровья и медицинскую помощь, проводя государственный контроль в сфере охраны здоровья; осуществляя мониторинг безопасности медицинской и фармацевтической деятельности.

Проводя аксиологический анализ права на охрану здоровья и медицинскую помощь на конституционально-правовом уровне, не следует забывать о нормативно-регулирующей функции данного права. Последняя опосредована, с одной стороны, ценностной каннотацией указанного права в конституционно-правовом материале. С другой стороны, законодательно признанный высший аксиологический статус указанного права позволяет защищать и реализовывать его более эффективно и является основанием для проведения нормативно-регулирующих мероприятий с целью: 1) создания эффективной юридической платформы для реализации данного права, его протекции, проведению деятельности по профилактике нарушений и установлению пределов ответственности при любых посягательствах; 2) введения ограничений на осуществление иных основных прав и свобод человека и гражданина в случае угроз здоровью и безопасности общественного здоровья; 3) диагностики основных тенденций развития нормативного материала в сфере охраны здоровья.

На концептуально-теоретическом уровне аксиологическая значимость конституционного права на охрану здоровья и медицинскую помощь обусловлена универсальностью, абсолютностью и общественным характером того блага (здоровье), которое защищает данное право. Если учесть, что здоровье пред-

---

<sup>1</sup> Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12.12.2012 «Послание Президента Владимира Путина Федеральному Собранию РФ» // Российская газета. 13.12.2012. № 287. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12.12.2013 «Послание Президента Владимира Путина Федеральному Собранию РФ» // Российская газета. 13.12.2013. № 282.

ставляет собой безусловный базис для всестороннего развития каждого конкретного индивида, то данное право выполняет приоритетную роль в процессе разработки концепций (социально-экономического развития; демографической политики; политики, направленной на снижение потребления табака);<sup>1</sup> доктрин (развития российской науки; продовольственной безопасности);<sup>2</sup> стратегий (лекарственного обеспечения, инновационного развития);<sup>3</sup> государственных и федерально-целевых программ (в области здравоохранения; по развитию медико-фармацевтического промышленного сектора)<sup>4</sup>.

Следует отметить, что право на безопасность личности также рассматривают в качестве социально-правовой и конституционно-правовой ценности. Поэтому аксиологический потенциал права на охрану здоровья и медицинскую помощь усиливает тот факт, что реализация указанного права, которая подразумевает достижение приемлемого уровня здоровья-благополучия-блага каждого конкретного индивида, неразрывно связана с обеспечением безопасности личной, общественной, национальной.<sup>5</sup> Данный вывод подтверждает ряд правовых документов концептуально-доктринального, стратегического и программного характера, в основе которых – обеспечение здоровья населения при условии поддержания информационной, химической и биологической безопасности.<sup>6</sup> В свою очередь, гарантированное достижение стандартов достойной и безопасной жизнедеятельности должно приводить к оптимальной модели общественного здоровья, в виде «здоровья при высоком качестве жизни людей»,

---

1 Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 47. Ст. 5489. Указ Президента РФ от 09.10.2007 № 1351 «Об утверждении Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года» // Собрание законодательства РФ. 2007. № 42. Ст. 5009. Распоряжение Правительства РФ от 23.09.2010 N 1563-р «О Концепции осуществления государственной политики противодействия потреблению табака на 2010 - 2015 годы» // Собрание законодательства РФ. 2010. № 40. Ст. 5118.

2 Указ Президента РФ от 13.06.1996 N 884 «О доктрине развития российской науки» // Собрание законодательства РФ. 1996. № 25. Ст. 3005. Указ Президента РФ от 30.01.2010 № 120 «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2010. № 5. Ст. 502.

3 Приказ Минздрава России от 13.02.2013 № 66 «Об утверждении Стратегии лекарственного обеспечения населения Российской Федерации на период до 2025 года и плана ее реализации» // Ваше право. 2013. № 8. Распоряжение Правительства РФ от 08.12.2011 № 2227-р «Об утверждении Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года» // Собрание законодательства РФ. 2012. № 1. Ст. 216.

4 Распоряжение Правительства РФ от 15.04.2014 № 294 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие здравоохранения» // Собрание законодательства РФ. 2014. № 17. Ст. 2057. Постановление Правительства РФ от 17.02.2011 N 91 «О федеральной целевой программе «Развитие фармацевтической и медицинской промышленности Российской Федерации на период до 2020 года и дальнейшую перспективу» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 12. Ст. 1628.

5 Ардашев А.И. Конституционные основы обеспечения безопасности личности в Российской Федерации: Автореф. дис...канд. юрид. наук. Москва, 2008. С. 16-17.

6 «Доктрина информационной безопасности Российской Федерации» (утв. Президентом РФ 09.09.2000 N Пр-1895)//Российская газета. 28.09.2000. № 187. «Основы государственной политики в области обеспечения химической и биологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года и дальнейшую перспективу» (утв. Президентом РФ 01.11.2013 № Пр-2573) // Справочно-правовая Система КонсультантПлюс

что можно отнести к числу критериев устойчивого развития.<sup>1</sup> Последняя задача невозможна без последовательного и эволюционного развития законодательства в сфере охраны здоровья. Если учитывать тот факт, что правовые и конституционные ценности не только выступают в качестве стимуляторов правового поведения людей, но и являются индикаторами юридической эффективности норм, установленных в отраслевом правовом материале; и, если принять во внимание то обстоятельство, что собственно правовая норма представляет собой не что иное, как «перевод ценностных ориентиров на правовой язык», то ценности служат «легитимирующими факторами возникновения и употребления права».<sup>2</sup>

Поэтому в ходе разработки отраслевого законодательства важно периодически проводить оценку аксиологического фундамента в обществе, который должен не только состоять из ценностей (в частности, прав и свобод человека и гражданина), прошедших проверку временем, но и соответствовать политической культуре, исторической традиции и менталитету россиян.

#### **Библиография:**

1. Ардашев А.И. Конституционные основы обеспечения безопасности личности в Российской Федерации: Автореферат дис...канд. юрид. наук. Москва, 2008.
2. Белов С.А. Пределы универсальности конституционализма: влияние национальных ценностей на практику принятия решений конституционными судами // Сравнительное конституционное обозрение. 2014. № 4 (101). С. 37-56.
3. Крусс В. И. Здоровье как основная правовая ценность современности // Проблемы права. 2012. № 4 (35). С. 35.
4. Леонтьев Д.А. Психология смысла: природа, строение и динамика смысловой реальности/Д.А. Леонтьев. – М.: Смысл, 2003.
5. Михайлов С. В. Правовые ценности: теоретико-правовой аспект: дис.... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2011. 200 с.
6. Мурашко Л. О. Аксиологическое измерение процесса правообразования: история и современность: дис.... докт. юрид. наук. Москва, 2015. 378 с.
7. Парсонс Г.Л. Человек в современном мире: [Сборник]. Пер. с англ./Г. Парсонс; общ. ред., сост. и предисл. С.3-21.
8. Пермиловский М.С. Право на благоприятную окружающую среду как конституционная ценность: Автореферат дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2014. 33 с.
9. Ройзман Г.Б. Понятие и юридическая природа конституционных ценностей // Вестник Челябинского государственного университета. 2012. № 1 (255). Право. Вып. 31. С. 18–24.
10. Умнова И.А. Мир, безопасность и устойчивое развитие как высшие ценности: о взаимосвязи нравственно-духовных, политических и правовых основ их

---

1 Шрага М.Х. Социальная безопасность в теории здоровья: монография/М.Х. Шрага. – Архангельск: КИРА, 2009. С. 90, 94. Умнова И.А. Мир, безопасность и устойчивое развитие как высшие ценности: о взаимосвязи нравственно-духовных, политических и правовых основ их защиты//Наука и образование: хозяйство и экономика: предпринимательство; право и управление. 2011. № 11.

2 Мурашко Л. О. Аксиологическое измерение процесса правообразования: история и современность: дис.... докт. юрид. наук. Москва, 2015. С. 67,74.

защиты//Наука и образование: хозяйство и экономика: предпринимательство; право и управление. 2011. № 11.

11.Чепурин В.В. Право человека на достойную жизнь и состояние его осуществления в современном российском обществе (теоретико-правовой анализ): Автореферат дис. ... канд. юрид. наук. Владимир, 2005.

12.Шрага М.Х. Социальная безопасность в теории здоровья: монография/М.Х. Шрага. – Архангельск: КИРА, 2009. 304 с.

Бутко А.В.<sup>1</sup>

### **История законодательного регулирования в области противодействия дискриминации по национальному и религиозному признаку в Российской Империи**

**Аннотация:** В статье автор рассматривает историю законодательства и правоприменительной практики Российской империи в области соотношения правового положения русской православной церкви, христианских конфессий, мусульман, иудаистов и многих других конфессиональных направлений, где были выделены отдельные положения, носящие дискриминационный характер. При этом автор выделяет и некоторые правовые акты носящие антидискриминационный характер. Так им выделен указ Екатерина II от 21 декабря 1783; устав 1822 г; манифест 1905 г; определяющих развитие российского права в области противодействия дискриминации по национальному и религиозному признакам.

**Ключевые слова:** конфессиональное государство, религиозная дискриминация, свобода вероисповедания, Российская империя.

Дореволюционная Россия представляла собой конфессиональное государство, с присущими ему монопольным положением православной церкви, иерархией вероисповеданий во главе которой стояла православная вера с ограничением остальных конфессий в правах. Так переход в православие допускался и даже поощрялся, а вот переход из православия в другую религию был категорически запрещен.<sup>2</sup>

При этом для своего времени религиозная дискриминация в России была не слишком жесткой: существовало понятие “веротерпимость”. Веротерпимость как принцип государственной политики по отношению к инославным (представителям неправославных христианских конфессий) и иноверцам (представителям нехристианских религий) заключалась в том, что государство узаконивало отдельные нормы их канонического, брачно-семейного и наследственного права, включало их в общественно-экономическую и правовую жизнь государства (например, причисление неправославного духовенства к привилегированному духовному сословию), признавало их религиозные тради-

---

<sup>1</sup> Бутко Андрей Викторович старший преподаватель кафедры гражданского процесса и социальных отраслей права Московского Гуманитарного Университета

<sup>2</sup> Суворов Н. С. Курс церковного права. Ярославль, 1898.

ции (многоженство, совершение хаджа и другие значимые элементы образа жизни мусульман и других верующих.). При этом инославным и иноверцам строго запрещалось обращать православных в свою веру.<sup>1</sup>

Вторую ступень в правовой иерархии религий после Русской православной церкви занимали «терпимые признанные исповедания», к которым относились христианские конфессии (армяно-григориане, католики, лютеране)<sup>2</sup>, а также нехристианские конфессии (мусульмане, иудаисты, буддисты и отдельные языческие направления).<sup>3</sup> Среди неправославных христиан наиболее привилегированными были лютеране, среди нехристианских конфессий — мусульмане. Из иноверцев в наибольшей мере были ограничены в правах иудаисты.<sup>4</sup> Законодательство о них носило дискриминационный характер, ограничивая их в свободе передвижения и расселения по территории Российской империи, выборе занятий, и имущественных правах.<sup>5</sup>

Вероисповедными обществами третьего уровня признавались терпимые, но непризнанные российским правом религиозные объединения. К ним относилось большинство старообрядческих объединений это: меннониты, баптисты, методисты, а также молокане и духоборы. Законодательство именовало их «раскольниками», не признавало их религиозные общества, не позволяло им иметь свои духовные учреждения, а старообрядцам — также организовывать монашеские обители, совершать крестные ходы и процессии; молокан и духоборов власть в 1830-1840-х гг. насильно переселила в закавказские провинции.<sup>6</sup>

Переход из одного терпимого вероисповедания в другое допускалось только с разрешения министра внутренних дел.

На последней ступени правовой «лестницы исповеданий» находились «нетерпимые» и непризнанные религиозные группы — большая часть языческих направлений, отдельные старообрядческие объединения это - Армия спасения, адвентисты, пятидесятники и представители некоторых русских религиозных групп, признанных государством «вредными» и открыто «враждебными» сектами (например, скопцы, хлысты). Их правовой статус был неопределенным, и они всячески притеснялись, вплоть до совершенного запрещения.<sup>7</sup>

Только после манифеста 1905 г. всем без исключения конфессиям (за исключением «изуверных сект») была дарована свобода вероисповедания.<sup>8</sup>

---

1 Жинкин С.А., Пунченко С.И., (2015), Вопросы классификации видов эффективности норм права. Пробелы в российском законодательстве, 3: 38-40.

2 Принадлежность к данным конфессиям считалась терпимой только для определенных национальностей, для которых они были традиционными (армяне, поляки, финны, немцы и т. д.). Русские католики и протестанты считались вероотступниками.

3 Кистяковский А. О преступлениях против веры. Наблюдатель. 1882. № 10.

4 Суворов Н. С. Курс церковного права. Ярославль, 1898.

5 Николин А. Церковь и государство (История правовых отношений). М., 1997.

6 Кистяковский А. О преступлениях против веры. Наблюдатель. 1882. № 10.

7 Жинкин С.А., Пунченко С.И., (2015), Вопросы классификации видов эффективности норм права. Пробелы в российском законодательстве, 3: 38-40.

8 Манифест об усовершенствовании государственного порядка 17 октября 1905 г. Манифест об усовершенствовании государственного порядка// Российское законодательство X-XX вв.: в 9 т. Т.9. Зако-

С национальным вопросом все обстояло более благополучно. Русский этнический путь резко отличался от расистского пути развития западного колониализма, стоившего физического существования не для одного десятка народов. Имелись прецеденты переселения в Россию целых народов, спасавшихся под скипетром русского императора от геноцида — к примеру, калмыков (XVII в.) или гагаузов (XVIII в.). Такой постоянно угнетаемый народ, как цыгане, в Российской империи жили при вполне приемлемых условиях. Так Екатерина II указом от 21 декабря 1783 г. причисляла цыган к крестьянам и наравне с ними предписала взимать с них налоги и подати. Несмотря на это, никаких серьезных мер к их закреплению принято не было. Напротив, им разрешили приписываться к любому сословию.<sup>1</sup>

Национальное происхождение (за исключением еврейского) не являлось препятствием для инородцев в продвижении по службе и занятии самых высоких государственных должностей. На министерских постах в имперской России постоянно фигурировали представители немецких, армянских, татарских фамилий. Взаимоуважение и интеграция различных культур в русскую удалось достичь даже в отношениях с рядом покоренных военным путем мусульманских народов. Во время Первой мировой войны своим героизмом и верностью России прославилась, к примеру, известная кавказская “Дикая дивизия”, состоявшая из дагестанского, азербайджанского, чеченского и ингушского полков.<sup>2</sup>

Мягкий вариант экспансии русской культуры предполагал сохранение структур регионального управления (не имевших, впрочем, ничего общего с национально-территориальным федерализмом большевиков). В определенном смысле можно говорить о функционировании параллельных управленческих механизмов на окраинах Российской империи. Один распространялся на имперскую бюрократическую вертикаль, другой — на соответствующую этноконфессиональную локальную общность.

В Сибири свою специфическую систему управления имела каждая из выделенных уставом 1822г. категорий «инородцев» — бродячих, кочевых и оседлых. Своеобразное автономное правление под высшей императорской властью сохраняли закавказские княжества и ханства, возглавляемые на местном уровне прежними династическими властителями. Этническая идентичность Кавказа обуславливала необходимость единого для всего региона имперского органа власти с особыми силовыми возможностями и полномочиями.<sup>3</sup>

Автономизация, примененная Николаем I по отношению к Польше, не была возведена в ранг внутривосточного курса. Традиционная баронская система управления в Прибалтийском генерал-губернаторстве, наиболее ярко выраженная в устройстве сословного ландштата, была даже усилена. Несмотря на ликвидацию польского сейма, аналогичный орган продолжал существовать в

---

нодательство эпохи буржуазно-демократических революций. Отв. ред. О.И.Чистяков. М., Юридическая литература, 1994.

1 Кистяковский А. О преступлениях против веры. Наблюдатель. 1882. № 10.

2 Николин А. Церковь и государство (История правовых отношений). М., 1997.

3 Кистяковский А. О преступлениях против веры. Наблюдатель. 1882. № 10.



Финляндии. Особенности традиционного управления сохранялись также в Бессарабской области, Астраханской губернии, Башкирии и в регионах с преобладающим казачьим населением.<sup>1</sup>

На сегодняшний день право человека на свободу вероисповедания устанавливается статьей 28 Конституции, согласно которой человек вправе свободно и гласно исповедовать свою веру, не подвергаясь преследованиям и дискриминации со стороны государства и общества.

Никто не должен подвергаться принуждению в выборе религии или при изменении вероисповедания.

С учетом исторического развития нашего общества свобода совести конкретизирована в праве не исповедовать никакой религии. Указание на это снимает социальную напряженность в обществе, в котором миллионы людей не исповедуют никакой религии, могут руководствоваться атеистическим философским мировоззрением.

Признание права каждого свободно действовать в соответствии с избранными религиозными императивами означает свободу быть членом уже существующих религиозных объединений, основывать новые, беспрепятственно осуществлять культовые обряды, издавать и распространять религиозную литературу, получать образование в религиозных учебных заведениях. Действие ст.28 Конституции обеспечена и реализация законодательством Российской Федерации. Так закон «О свободе вероисповедания» устанавливает вероятно исходя из исторической традиции три класса религиозных объединений: (1) Русскую православную церковь, которая пользуется полной правовой защитой и разнообразными государственными привилегиями; (2) различные традиционные христианские, мусульманские, иудейские и буддистские группы, пользующиеся полной правовой защитой, но меньшим числом государственных привилегий; (3) все прочие религиозные группы, которые получают только декларативные гарантии свободы вероисповедания и свободы совести. Такая классификация религиозных групп намечена в преамбуле Закона. Там признается "особая роль православия в истории России, в становлении и развитии духовности и культуры". Кроме того, в ней выражено уважение к христианству, исламу, буддизму, иудаизму и другим религиям, составляющим неотъемлемую часть исторического наследия народов России.<sup>2</sup> В отношении всех остальных, в преамбуле констатируется лишь важность "содействия достижению взаимного понимания, терпимости и уважения в вопросах свободы совести и свободы вероисповедания", что носит дискриминационный характер для остальных конфессий. При этом такая тройственная классификация развита и конкретизирована в 18 статьях о религиозных объединениях, изложенных в законе и в правилах регистрации, усиливающих эти же положения. Закон определяет религиозное объединение как "добровольное объединение граждан Российской Федера-

---

1 Николин А. Церковь и государство (История правовых отношений). М., 1997.

2 Кожевников С.Н., (2015), Теоретические аспекты и правовые подходы к определению законности. Пробелы в российском законодательстве, 4: 33-35.

ции, иных лиц, постоянно и на законных основаниях проживающих на территории Российской Федерации, образованное в целях совместного исповедания и распространения веры и обладающее соответствующими этой цели признаками: вероисповедание; совершение богослужений, других религиозных обрядов и церемоний; обучение религии и религиозное воспитание своих последователей".

Религиозные объединения подразделяются на: (1) религиозные организации, которые пользуются широким спектром гарантий и привилегий; (2) религиозные группы, которые получают лишь минимальные гарантии. В свою очередь, религиозные организации делятся на (а) привилегированные централизованные (Русская православная церковь); (б) менее привилегированные местные (главным образом, другие "традиционные" российские религии)<sup>1</sup>.

Таким образом религиозные организации получают статус "юридических лиц" - основное право на существование в качестве юридического субъекта, из которого автоматически следует ряд других прав. "В собственности религиозных организаций могут находиться здания, земельные участки, объекты производственного, социального, благотворительного, культурно-просветительского и иного назначения, предметы религиозного назначения, денежные средства и иное имущество, необходимое для обеспечения их деятельности, в том числе отнесенное к памятникам истории и культуры". Подобное имущество в целом освобождается от государственного налогообложения, а имущество, используемое в целях богослужения, не подлежит отчуждению в судебном порядке в пользу кредиторов.

Государство дает религиозным организациям и некоторые непосредственные блага. В частности, они "вправе использовать для своих нужд земельные участки, здания и имущество, предоставляемые им государственными, муниципальными, общественными и иными организациями безвозмездно".

Более того, государство "оказывает финансовую, материальную и иную помощь религиозным организациям в реставрации, содержании и охране зданий и объектов, являющихся памятниками истории и культуры, а также в обеспечении преподавания общеобразовательных дисциплин в образовательных учреждениях, созданных религиозными организациями".

Именно здесь проявляется дискриминационный характер и несправедливость нынешнего Закона по отношению к различным конфессиям и верующим гражданам.

### **Библиография:**

- 1.Жинкин С.А., Пунченко С.И., (2015), Вопросы классификации видов эффективности норм права. Пробелы в российском законодательстве, 3: 38-40.
- 2.Кистяковский А. О преступлениях против веры. Наблюдатель. 1882. № 10.

---

<sup>1</sup> Кожевников С.Н., (2015), Теоретические аспекты и правовые подходы к определению законности. Пробелы в российском законодательстве, 4: 33-35.

3. Кожевников С.Н., (2015), Теоретические аспекты и правовые подходы к определению законности. Пробелы в российском законодательстве, 4: 33-35.

4. Манифест об усовершенствовании государственного порядка 17 октября 1905 г. Манифест об усовершенствовании государственного порядка// Российское законодательство X-XX вв.: в 9 т. Т.9. Законодательство эпохи буржуазно-демократических революций. Отв. ред. О.И.Чистяков. М., Юридическая литература, 1994.

5. Николин А. Церковь и государство (История правовых отношений). М., 1997.

6. Суворов Н. С. Курс церковного права. Ярославль, 1898.

Ледях И.А.<sup>1</sup>

### **Терроризм – преступные методы и средства ведения военных действий**

**Аннотация:** Автор статьи отмечает взрыв акций международного терроризма, обрушившийся в последние годы на многие территории и население нашей планеты, что требует от всего международного сообщества объединения огромных усилий и сотрудничества всех государств в непримиримой борьбе по противодействию международному терроризму.

**Ключевые слова:** терроризм, террористические атаки, государственный терроризм, гражданское население, преступные деяния, международный трибунал, правосудие, вооруженный конфликт, нападение, насилие.

Террористические акты всегда считались противоправными деяниями, а террор в судебном порядке преследовался за совершение этих преступлений, в частности в уголовном судопроизводстве. Терракты приносили страдания не только отдельным лицам – их жизни и имуществу, но и представляли собой угрозу жизни нации и даже ходу исторического развития: убийство в 1914 г. Эрцгерцога Фердинанда в Сараево послужило одним из поводов начала Первой мировой войны.

Одновременно войны способствовали возникновению и применению такой опасной и агрессивной формы терроризма, каким стал государственный терроризм. Он широко использовался и колониальными и фашистскими режимами. В XX веке мир захлестнула война терактов, совершавшихся с чудовищной жестокостью, особенно на захваченных и оккупированных гитлеровской Германией территориях в отношении военнопленных, гражданского населения и целых групп населения, по замыслам и планам нацизма подлежащих истреблению по расовым, религиозным и политическим мотивам.

Попытки в 30-ые годы создать международно-правовой заслон по противодействию практике терроризма были предприняты в рамках Совета Лиги

---

<sup>1</sup> Ледях Ирина Андреевна, кандидат юридических наук, старший научный сотрудник Института государства и права РАН

Наций. В 1937 г. составлены и открыты для подписания две Женевские конвенции. Одна – «О предупреждении и наказании за террористические акты», квалифицируемые как преступные деяния, направленные против государства и имеющие целью вызвать страх у отдельных лиц, группы лиц или населения в целом.

Актуальность борьбы с терроризмом в тот период была настолько велика, что побудила Совет Лиги Наций выработать и Конвенцию об учреждении Международного уголовного суда, юрисдикция которого ограничивалась исключительно террористическими актами. Однако она имела факультативный характер: государство-участник могло передать обвиняемого Международному суду, а не судить в рамках национального правосудия. Но из-за резкого обострения политических противоречий и агрессивных устремлений гитлеровской Германии реализовать попытку государств объединить усилия в борьбе с терроризмом тогда не удалось<sup>1</sup>.

Возвращение к этой разумной идеи об учреждении Международного трибунала для террористов и их пособников представляется в наше время абсолютно необходимым и своевременным. Внесенное предложение Совета Федерации и Государственной Думы РФ на совместном заседании 20 ноября 2015 г. должно быть реализовано в рамках ООН<sup>2</sup>.

В современных условиях постоянного роста и совершения актов международного терроризма, широко применяемых в качестве методов и средств ведения военных действий и способа участия радикальных террористических организаций и экстремистских группировок в вооруженных конфликтах, представляет реальную угрозу всему миру и безопасности человечества, жизни и здоровью людей. Волна терроризма с большей скоростью, расползающаяся по планете, вносит в повестку дня живущего на ней населения – угрозу возникновения третьей мировой войны. Предсказание, сделанное 21 ноября 2015 г. Понтификом Франциском в Ватикане, остается без комментариев.

Однако абсолютно достоверным остается тот факт, что террористические акции всегда приводят к массовым убийствам, насилию, разрушениям, грабёжам и другим преступным деяниям во время вооруженных конфликтов, основными жертвами которых является гражданское население и гражданские лица. Об этом свидетельствуют военные действия в Алжире, Вьетнаме, массовые убийства людей в Камбодже, войны на Ближнем Востоке, в Палестине и Израиле. Терроризм стал средством ведения войны в Чечне, Афганистане, Пакистане и Анголе и т.д. Наметилась тенденция, когда борьба с международным терроризмом становится способом вторжения и применения военной силы против

---

1 См. Гассер Х-П. Террористические акты, «терроризм» и международное гуманитарное право. Сб. статей. 2002. Женева. 2003. С. 242

2 К тому же, юрисдикция МУС позволяет ему судить лиц, обвиняемых в совершении террористических актов. Это означает, что судебное преследование террористов на столь высоком уровне международного правосудия становится общим делом всего международного сообщества. А в силу принципа комплементарности режима деятельности МУС одновременно оказывает на государства давление преследовать террористов в судебном порядке по нормам национального законодательства. См. там же С. 239

других стран. Одновременно применение терроризма сопровождается госпереворотами, свержением существующего государственного строя, ликвидацией институтов власти, а зачастую и физическим «устранением» политических лидеров и глав государства (Ливия, Афганистан, Египет, Ирак и др.)

После окончания Второй мировой войны и разгрома фашизма на основе Устава ООН и в соответствии с принципами Нюрнбергского права в рамках ООН были приняты четыре Женевских конвенций 1949 г. о защите жертв войны. В них закреплены нормы предотвращения совершения актов терроризма или угрозы ими. Особое значение в этом комплексе имеет IV ЖК о защите гражданского населения во время войны. В ст. 33 этой Конвенции указано, что «всякие меры запугивания или террора запрещены», а также запрещено «взятие заложников» (ст. 34).

Важное значение, в плане противодействия террористическим актам, имеют Дополнительные протоколы 1977 г. о правилах ведения вооруженных конфликтов. Акты насилия или угроза насилия им, имеющие основной целью терроризировать гражданское население, запрещены, также запрещены и нападения неизбирательного характера в соответствии.

Эти деяния криминализованы и при особо тяжких последствиях террора («серьезные нарушения»), они возведены в ранг военных преступлений. Помимо отраженных в международных актах статей о запретах и противодействия террору, безусловно к ним следует отнести необычную Норму 2 из Свода Обычного Международного гуманитарного права (МГП). Она гласит: «акты насилия или угрозы насилием с целью терроризировать гражданское население запрещены». Норма применяется как в международных, так и не международных конфликтах.

В силу своего правового значения в качестве Нормы обычного права и опираясь на положения договорных источников, а также на нормы законодательства многих государств, нарушение этой нормы признается преступлением. Соответственно, судебная практика многих стран поддерживает данную обычную Норму, которая подлежит обязательному соблюдению и исполнению.

До принятия этих положений («систематический террор» был внесен в перечень нарушений законов и обычаев войны в Докладе Комиссии по ответственности, учрежденной после Второй мировой войны. Генеральная Ассамблея ООН и Комиссия по правам человека ООН приняли несколько резолюций, осуждающих терроризирование гражданского населения во время конфликтов в бывшей Югославии и Руанде. Учрежденные там Международные уголовные трибуналы при расследовании дел обосновывали обвинения по терроризированию гражданского населения нарушением законов и обычаев войны или незаконными нападениями. К актам насилия также относились неизбирательные обстрелы, регулярные бомбардировки, нарушающие запрет на акты насилия, имеющие целью терроризировать гражданское население<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> См. Хенкертс Ж.-М., Досвальд-Бек Л. Обычное международное гуманитарное право. Нормы. Т. I. М. ККК. 2006. С. 10 14

Акты терроризма возведены в ранг военных преступлений, когда они совершаются в период внутреннего вооруженного конфликта. Такая криминализация установленных в Проекте кодекса преступлений против мира и безопасности человечества, военных преступлений за проявления терроризма установлена в (ст. 20, f, if); в Уставе МУТОР, (Ст. 4, d); Уставе Специального суда по Сьерра - Леоне (ст. 3, d). Специальный суд – Сьерра - Леоне осуждает терроризм как метод ведения войны, а также признает такие деяния как преступление терроризма.

Анализируя запреты актов терроризма в период не международных вооруженных конфликтов, в том числе и, особенно, в условиях гражданской войны, когда они совершаются с целью терроризировать гражданское население, следует подчеркнуть, что это касается обеих сторон конфликта: и вооруженных сил государства (правительства) и оппозиционных вооруженных группировок. Тем самым Дополнительный протокол II налагает юридические обязательства на сторону участвующей в конфликте антиправительственной оппозиции. Она должна принимать необходимые меры по пресечению актов террора и наказанию за них.

Отдельной строкой следует указать еще на Международную конвенцию от 9 декабря 1999 г. о борьбе с финансированием терроризма, в которой криминализуется сбор средств для финансирования терроризма. Обобщая принципы и нормы МГП отметим, что акты насилия терроризма составляют преступление, именуемое «терроризированием».

Таким образом, по совокупности признаков и свойств террористические акты осуществляются методами и средствами неизбирательного, ничем неограниченного насилия, что, безусловно, противоречит и абсолютно несовместимо с принципами и нормами МГП. Однако со времени принятия этих норм прошло более сорока лет и за этот период террористическая опасность для мира возросла многократно и охватила огромные территории. Соответственно терроризм как глобальная угроза для мира и безопасности человечества является не только фактором запугивания гражданского населения и гражданских лиц но становится реальным источником возникновения агрессивных войн по захвату территорий и оккупации целых государств.

Ликвидировать эту глобальную угрозу для сохранения и обеспечения мирного существования возможно только объединенными усилиями и коалицией прогрессивных государств. Возглавить эту коалицию, как показал сегодняшний опыт, может только Российская Федерация.

После ужасающих террористических атак боевиков ИГИЛ в январе и ноября 2015 г. в Париже следовавших за тем в Ливане, Ираке и непрекращающихся в Сирии Президент Франсуа Оланд прилетел в Москву для переговоров с Президентом В.В. Путиным. Цель – объединить усилия по созданию широкой международной коалиции заинтересованных государств по совместной и эффективной борьбе со злейшим врагом – агрессивным террористическим псевдо государством ИГИЛ. Президент В.В. Путин заявил о полной готовности России

содействовать созданию необходимой коалиции по борьбе, сотрудничеству и координации общих усилий с Францией.

На пресс-конференции двух Президентов для представителей СМИ Путин подробно изложил все обстоятельства предпринятой турецкими истребителями атаки российского самолета СУ-24, намеренно сбитого над территорией Сирии. В воздухе были расстреляны российские летчики, спускавшиеся на парашютах из сбитого турецкими истребителями российского самолета, что является прямым нарушением норм международного гуманитарного права. Попытки Президента Турции Эрдогана любыми «доводами» оправдать незаконные действия своих истребителей разоблачает его, как пособника или соучастника, так называемого террористического «государства» ИГИЛ.

#### **Библиография:**

1. Гассер Х-П. Террористические акты, «терроризм» и международное гуманитарное право. Сб. статей. 2002. Женева. 2003. С. 242
2. Хенкертс Ж.-М., Досвальд-Бек Л. Обычное международное гуманитарное право. Нормы. Т. I. М. ККК. 2006. С. 10 14

**Суворов А.И.<sup>1</sup>**

### **Истоки террористической идеи в России и права человека**

**Аннотация:** В статье исследуются истоки террористической идеи в дореволюционной России, а также указываются причины, способствующие росту терроризма в современных условиях.

**Ключевые слова:** террористическая идея, русское народничество, правовой нигилизм, национальный сепаратизм, воинствующий атеизм.

Современный мир ставит перед нами все более сложные вызовы, среди которых борьба с терроризмом, и его авангардом в лице ИГИЛ занимает одно из ведущих мест. Для успешной антитеррористической борьбы ключевое значение имеет не только и не столько оперативное раскрытие совершенного теракта, изобличение и наказание его организаторов и исполнителей, но своевременное выявление и пресечение распространяемой террористической идеи, выявление и изоляция от общества ее носителей и идеологов.

История с московской студенткой Карауловой и судьба других граждан РФ, участвовавших в действиях ИГИЛ, яркий пример того, как вербовщики-исламисты используют разнообразные способы, чтобы завлечь в свои сети как можно больше адептов, сделать из них послушных бойцов «джихада». Возникает вопрос, как такие идеи могут толкать достаточно образованную молодежь в сети международных террористических организаций?

---

<sup>1</sup> Суворов Алексей Иванович, кандидат исторических наук, доцент, профессор кафедры государственно-правовых дисциплин Международного университета «Дубна».

Задача разоблачения подобной подрывной работы должна стать одной из главных составляющих в деятельности правоохранительных органов. В этой связи западные СМИ и некоторые российские НКО, сидящие на бюджете иностранных фондов, поднимают вопрос о правомерности действий российских спецслужб по предотвращению подобных акций. Потому весьма поучительно будет рассмотрение факторов, обусловивших появление русского терроризма в XIX начале XX века.

Уже в первой четверти XIX века в политической жизни России стали все явственнее назревать антиправительственные взгляды и настроения, закладывались основы террористических идей. Для их реализации создавались тайные союзы и общества, замышлявшие изменение установленного порядка правления, вплоть до свержения самодержавной его формы и даже убийства императора и всей его семьи. Оппозиционное движение еще более обострилось в 70-80-х годах, сопровождаясь мощной волной экстремизма и терроризма, завершившейся убийством императора Александра II. Наиболее широкий размах и угрожающий характер политический терроризм приобрел в начале XX века.

Анализируя истоки массового и тяжелого по своим последствиям российского политического терроризма в рассматриваемый период, необходимо выделить основные из них. Прежде всего, его породили углубившиеся конфликты и противостояния между самодержавным государственным строем и наиболее радикальными оппозиционными слоями общества, выступавшими за его коренное преобразование. Предпринимаемые шаги к реформированию политической системы, к ее продвижению в направлении к конституционной монархии были слишком замедленными и непоследовательными.

Стремление правительственных кругов, во что бы то ни стало сохранить отжившие социально-политические и экономические отношения, законсервировать архаические структуры и институты управления наталкивалось на все более активное противодействие со стороны растущей оппозиции. Вместо мягких, компромиссных форм взаимодействия все более укоренялись жесткие, антагонистические формы противостояния и борьбы. Решительно пресекались проявления инакомыслия, критики правительства, жестко преследовалась свободная мысль. Этим самым правительство как бы само стимулировало и невольно провоцировало рост оппозиционного и революционного противостояния. Нельзя не согласиться с утверждениями дореволюционного историка В.Я. Богучарского, что народническая оппозиционность у значительной части молодежи сама собой могла сойти на нет, «если бы не привычка русских правящих сфер пугаться проявлений буквально всякого шороха»<sup>1</sup>. П.Б. Струве позднее писал: «Условием, которое с исторической необходимостью породило и порождает революционный террор, является в нашей стране бессилие общественного мнения, закона и права»<sup>2</sup>.

Не случайно в программных документах по существу всех основных террористических сообществ указывалось на применение террора преимущественно

---

1 Богучарский В.Я. Из истории политической борьбы в 70-х и 80-х гг. XIX века. М., 1912. С.2.

2 Струве П.Б. Patriotica. СПб., 1911. С.153.



как ответной меры на жесткие репрессии правительства<sup>1</sup>. Этим же оправдывали свое участие в терроре многие из привлеченных к суду террористов<sup>2</sup>.

Террористические настроения в условиях абсолютной, ничем не ограниченной самодержавной власти, подогревались и иллюзиями быстрого и сравнительно легкого с «малой кровью» обновления страны с помощью физического устранения самодержца, его ближайшего окружения и дестабилизации в связи с этим системы государственного управления. Вот почему в идейном арсенале и программных установках террористов, начиная с декабристов, кончая народовольцами, эсерами и анархистами, в большом почете были различные тираноборческие идеи и пренебрежение правами человека.

Одной из существенных причин широкого распространения терроризма в российском обществе XIX века надо считать глубоко укоренившийся и всячески поддерживаемый среди населения, особенно среди интеллигенции, нигилистический взгляд на Россию, ее социально-политический строй, исторические традиции, культуру, экономику и право. При этом все это увязывалось, обычно, с якобы никуда не годным государственным руководством, начиная от императора, министров, губернаторов и, кончая полицейскими службами, судебными органами, различными ведомствами. Отдавая во всем, как правило, предпочтение Западу, нигилисты твердили о безнадежном отставании и даже умирании России, если она не будет спасена революционными мерами, устраняющими самодержавный строй с его носителями. Один из руководителей народовольческих террористов Л.А. Тихомиров впоследствии писал, что на путь террора его сподвижников вело убеждение, будто в России «ничего нельзя делать», что она «находится на краю гибели и погибнет чуть не завтра, если не будет спасена чрезвычайными революционными мерами»<sup>3</sup>.

Как не парадоксально это выглядит, но при внешне «задавленной» цензурой печати и «тотальном» полицейском надзоре за населением, в России XIX- начале XX веков довольно широко и повсеместно распространялся значительно более острый критический подход к окружающему, чем в других странах. Начало этому было положено острыми публицистическими выступлениями А.Н. Радищева и П.Я. Чаадаева, а продолжено А.И. Герценом, М.А. Бакуниним, П.Л. Лавровым, Н.А. Добролюбовым и другими. Влияние русской литературы на формирование критического взгляда на российскую действительность вполне очевидно. Однако критика, содержащаяся в публицистике и художественном творчестве, сама по себе, даже если и с изрядными перехлестами, была не так вредна и опасна, если бы не сопровождалась призывами к разрушению всего и вся, к насилию и кровопролитию. Такие призывы содержатся в ранней лирике Пушкина<sup>4</sup>, в поэзии Некрасова, особенно в публицистических статьях Белинского, Чернышевского, Писарева, Бакунина и др.

---

1 См.: Листок Земли и воли 1879. №2-3. 22 марта; Революционное народничество 70-х годов XIX в. Т.2. М.-Л., 1965. С.172; Савинков Б.В. Воспоминания. М., 1990. С.89.

2 РГВИА. Ф.1351. Оп.1. Д.4319. Л.84.

3 Тихомиров Л.А. Почему я перестал быть революционером. М., 1895. С.45, 56.

4 См.: Стихи «Вольность», «Орион», «Кинжал», «Андрей Шень» «Пророк» и др.

Такие призывы отвечали настроениям наиболее экстремистски настроенных политических авантюристов и ниспровергателей существующего строя, из которых большей частью формировались кадры активных террористов. Не случайно Ф.М. Достоевский назвал Грановского и Белинского «отцами Нечаева»<sup>1</sup>. И.С. Аксаков отмечал: «...В молодежи неведомо откуда появилась злая струя, нам совершенно чуждая... вдруг появилась яркая ненависть ко всему русскому, а из этой молодежи анархисты формировали динамитчиков...»<sup>2</sup>. Выдающиеся мыслители В.В. Розанов, М.О. Меньшиков, И.Л. Солоневич, анализируя идейную направленность русской литературы и ее воздействие на общественное сознание, пришли даже к заключению о том, что именно она привела Россию к революции<sup>3</sup>.

В переходе оппозиционно настроенной интеллигенции к террору значительную роль сыграло разочарование в возможности поднять народ на революцию. Так называемое «хождение в народ» в середине 70-х годов XIX века закончилось, как известно, полным провалом, показало политическую пассивность основной массы крестьянства и обреченность революционной агитации. Отсюда были сделаны два вывода: во-первых, опора лишь на собственные силы узкого круга заговорщиков с помощью бомбы и револьвера, и, во-вторых, использование террора в качестве детонатора к возбуждению народа.

Отмена крепостного права, как известно, не только радикально изменила социально-экономическое положение крестьянства, но и болезненно отразилась на положении части дворянства, особенно мелкопоместного. Часть из них, лишившись былых привилегий, не сумела приспособиться к новой обстановке и качнулась в сторону оппозиции. По данным Е.А. Тарновского, с 1901 по 1903 г. к уголовной ответственности за государственные преступления было привлечено 545 дворян<sup>4</sup>. Из них вышло немало крупных террористов.

Российский политический террор в известной степени базировался на исторических традициях, уходящих к кровавым временам Ивана Грозного и Петра I, многочисленным дворцовым переворотам, к бунтам С. Разина и Е. Пугачева. «Не приведи бог видеть русский бунт, бессмысленный и беспощадный!» – восклицал А.С. Пушкин, исследуя последствия пугачевщины<sup>5</sup>. Эту сторону бунтов в народе знали мало, а больше об их руководителях вспоминали в песнях и сказаниях, как о народных вождях и героях, как о народных заступниках.

Анализируя причины развертывания российского политического терроризма в рассматриваемый период, нельзя не отметить и национальный аспект проблемы, влияния на его распространение национального сепаратизма. Как известно, история Российской империи в этот период отмечена перманентным противостоянием с национальными окраинами вплоть до крупных восстаний (в Польше) и длитель-

---

1 Достоевский Ф.М. Письма. М.-Л., 1934. Т.3. С.50.

2 Цит. по: Шарапов С.Ф. Соч. Т.1. Ч.1. М., 1960. С.36.

3 См.: Наш современник. 2000. №2. С.188.

4 См.: Тарновский Е.Н. Движение преступлений в европейской России в 1874-1894 гг. СПб., 1899. С.64.

5 Пушкин А.С. Проза. Драматические произведения. М., 1974. С.155.

ных кровопролитных войн (на Кавказе). Это сопровождалось не только грубым насилием, но и вспышками кровавого террора<sup>1</sup>.

На формирование оппозиционных настроений в российском обществе в их крайних проявлениях большое влияние оказали революционные события в Европе, в результате которых в ряде стран были упразднены феодальные режимы, провозглашены политические права и свободы, стали функционировать некоторые демократические институты. Все это притягивало оппозиционно настроенных лиц, особенно из числа молодежи и служило основой массового увлечения революционным романтизмом. Влияние Запада на развитие политического терроризма в России, в том числе и направленного против царской фамилии, обусловлено и тем, что революции в Европе сопровождались, как правило, массовыми казнями и убийствами коронованных особ, крупных политических деятелей. Во время якобинской диктатуры жертвами стали не только политические оппоненты революционеров, но и сами вожди якобинцев (Робеспьер, Дантон, Сен-Жюст, Марат). «Культе Французской революции, – писал А.И. Герцен, – первая религия молодого русского; и кто из нас не хранил портреты Робеспьера и Дантона»<sup>2</sup>.

На распространение терроризма в России, несомненно, повлияло и ослабление влияния в народе религиозных верований с их высокими нравственными принципами милосердия, терпимости и сострадания. Многие оппозиционеры по примеру западных единомышленников стали яркими атеистами. Пребывание в террористических организациях, как правило, сопровождалось отходом от религии. Это отмечали многие петрашевцы<sup>3</sup>, наглядно показали активные террористы 70-х – 80-х годов<sup>4</sup>.

Воинствующий атеизм, нетерпимость к религии, еще более укрепились среди революционеров к началу XX века. Считая религию злом, а служителей церкви в числе своих врагов, террористы не останавливались перед проведением терактов в святых храмах, перед угрозами, избиениями и убийствами священнослужителей.

Таким образом, возникновение и развертывание в России в XIX – начале XX веков массового и активного политического терроризма обусловлено комплексом объективных и субъективных факторов, коренящихся в ее политическом строе, правовом нигилизме, социально-психологических особенностях общества, исторических традициях и внешнеполитическом влиянии. Действие этих факторов усугублялось недостаточно гибкой и продуманной политикой правительственной олигархии.

В этой обстановке террористические идеи быстрых и радикальных перемен «любой ценой» все более внедрялись в сознание значительной части общества, а

---

1 Кропоткин П.А. Записки революционера. М., 1966. С.180. В 1862 г. наместником в Польшу был назначен брат императора Александра II – великий князь Константин Павлович. Уже на следующий день по прибытии к месту службы он был ранен в ходе проведенного на него покушения. Знаменательно, что одно из первых покушений на императора Александра II совершил польский террорист А. Березовский (май 1867 г.), а погиб император от бомбы, брошенной поляком И. Гриневицким.

2 Герцен А.И. Собр. соч.: В 30 т. М., 1966. Т.30. С.502.

3 См.: Петрашевцы. Сб. материалов. М – Л., 1928. Т.3.С.49;

4 С. Нечаев, А. Соловьев, А. Желябов, С. Перовская, Н. Кибальчич, Д. Лизогуб, В. Дубровин и другие объявили себя на суде и перед казнью не верующими в бога.

активные и горячие поклонники этих идей встречали зачастую сочувствие и ошутимую поддержку у многих обывателей. В то же время отдельные попытки писателей, философов, выдающихся деятелей русской культуры (И.С. Тургенев, Ф.М. Достоевский, Н.С. Лесков, В.В. Розанов, Н.А. Бердяев, К.Н. Леонтьев, И.С. Аксаков, С.Н. Булгаков и др.) подвергнуть критике террор и экстремизм встречали активное неприятие и враждебную реакцию<sup>1</sup>.

Складывающаяся ментальность российского общества в отношении нигилизма, экстремизма и терроризма особенно выпукло проявилась к концу 70-х годов и ярко высветилась в связи с нашумевшим процессом над террористкой В. Засулич. Вынесение оправдательного приговора за явно умышленное покушение на жизнь высокопоставленного государственного деятеля при исполнении им своих служебных обязанностей, было встречено бурным восторгом не только в зале суда, но и за его пределами<sup>2</sup>. Этот приговор отразил нездоровую обстановку в обществе, в огромной степени подстегнул развитие оппозиционных, экстремистских, террористических настроений, вселил уверенность в безнаказанности самых опасных преступных действий. По выражению журнала «Русский вестник», этот приговор являлся «высшим пределом потворства русской революции»<sup>3</sup>.

Тревожные голоса с осуждением приговора были немногочисленны. Выдающийся философ К.Н. Леонтьев назвал «выстрел повивальной бабки Засулич..., присвоившей себе право казнить заслуженных государственных деятелей», роковым, грозящим большими последствиями<sup>4</sup>.

Многие исследователи справедливо указывают, что именно общественная атмосфера конца 70-х годов подтолкнула развертывание в стране активного террора. «Никаких случайностей не произошло, – делает вывод профессор Ю.Р. Носов, – все дело в том, что общество хотело, точнее сказать, общество жаждало пришествия терроризма»<sup>5</sup>.

#### **Библиография:**

1. Кропоткин П.А. Записки революционера. М., Книга. 1988. 340 С.
2. Леонтьев К.Н. Восток, Россия, Славянство. М., Республика. 1996. 798 С.
3. Революционное народничество 70-х годов XIX в. В 2-х т. М.-Л., 1965.
4. Савинков Б.В. Воспоминания террориста. М., Изд. АПН. 1990. 430 С.
5. Тихомиров Л.А. Почему я перестал быть революционером. М., 1895. 69 С.

---

1 Н.С. Лесков, осудивший в своем романе «Некуда» экстремизм и бунтарство, по его словам, подвергся не только жесткой критике, но и своеобразному бойкоту по службе. (Лесков Н.С. Собр. соч. в 11-ти томах. Т.11. М., 1958. С.254).

2 Кони А.Ф. Избранное. М., 1989. С.350-351.

3 Русский вестник. 1880. №2. С.95.

4 Леонтьев К.Н. Восток, Россия и Славянство М., 1996. С.220.

5 Носов Ю.Р. Никто не хочет слушать пророков // Независимая газета. 1998. 1 апр.

# КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ СПОСОБЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

Ботагарин Р.Б.<sup>1</sup>

## Роль Конституции в обеспечении прав и свобод граждан

**Аннотация:** В данной статье рассмотрена роль конституции в обеспечении прав и свобод человека. В ходе написания статьи автором определены понятия права человека, права гражданина и понятие свободы гражданина. Также рассмотрены особенности закрепления конституционных прав и свобод человека в Конституции Республики Казахстан.

**Ключевые слова:** Республика Казахстан, Конституция Республики Казахстан, конституционные права и свободы человека, право гражданина, референдум, государство.

Права человека суть неотъемлемые свойства каждого человека и существенные признаки его бытия. Государство не "дарует" права, оно только закрепляет их в законе и обеспечивает реализацию. В этом случае его можно считать правовым. Если государство игнорирует естественные права человека или, более того, ущемляет, уничтожает их, препятствует их осуществлению или создает условия для реализации прав только для определенной группы лиц,словия, класса, то оно характеризуется как антидемократическое (авторитарное, тоталитарное и т. п.).

Права человека – это естественные возможности индивида, обеспечивающие его жизнь, человеческое достоинство и свободу деятельности во всех сферах общественной жизни.

Наряду с категорией "права" употребляется термин "свободы": свобода совести, свобода вероисповедания, свобода мысли и свобода слова и т. д. По смыслу и содержанию эти категории можно считать равными. В литературе и законодательстве используются также категории "права гражданина", "права личности".

Права человека проистекают из теории естественного права, а права гражданина – из теории позитивного, хотя и те и другие носят неотъемлемый характер. Права человека являются базовыми, они присущи всем людям от рождения независимо от того, являются они гражданами государства, в котором живут, или нет, а права гражданина включают в себя те права, которые закрепляются за лицом только в силу его принадлежности к государству (гражданство). Таким образом, каждый гражданин, того или иного государства обладает всем набором прав, относящихся к общепризнанным правам человека плюс всеми правами гражданина, признаваемыми в данном государстве. По-

---

<sup>1</sup> Ботагарин Руслан Бакыт, старший преподаватель кафедры конституционного и международного права докторант PhD Карагандинского государственного университета имени академика Е.А.Букетова

этому правомерен термин "гражданские права и свободы", объединяющий обе группы прав и свобод.

Права гражданина – своеобразное ограничение равенства между людьми, поскольку их лишаются лица, живущие в стране, но не имеющие гражданства. Эти права обычно предполагают возможность участия в государственных делах, в выборах высших и местных органов государственной власти, допуска в своей стране к государственной службе. Следовательно, лица, не имеющие гражданства, этих прав в данном государстве не имеют. Такая дискриминация, допускаемая международным сообществом, объясняется правомерным желанием каждого государства предоставить указанные права только лицам, устойчиво связанным с судьбой страны и в полной мере несущим конституционные обязанности. Это не означает, что лица без гражданства не несут никаких обязанностей (например, соблюдать конституцию, уплачивать налоги и др.).

Конституции стран мира, следуя установившейся в международно-правовых актах терминологии, говоря о правах человека, употребляют слова "каждый имеет право на...", "никто не может быть лишен...", "все". Права человека подразумеваются и в тех случаях, когда конституционный текст закрепляет обезличенную обязанность государства что-то "гарантировать", "признавать" или "охранять". Когда же речь идет о правах, предоставляемых только лицам, имеющим гражданство данного государства, то употребляется четкая формулировка "граждане имеют право". Следовательно, за терминологическим различием стоит различие правового статуса, т. е. объема прав и обязанностей человека и гражданина.

30 августа 1995 года на общереспубликанском референдуме была принята Конституция Республики Казахстан, согласно которой Казахстан провозгласил себя демократическим, светским, правовым и социальным государством, высшими ценностями которого являются человек, его жизнь, права и свободы<sup>1</sup>.

В ее нормах, в правовой форме закреплена одна из важнейших основ конституционного строя Казахстана, провозглашенная в статье 1 Конституции Республики Казахстан. В ней устанавливается, что «Республика Казахстан утверждает себя демократическим, светским, правовым и социальным государством, высшими ценностями которого являются человек, его жизнь, права и свободы». Кроме Конституции, нормы данного института закреплены системой нормативных правовых актов, в которых детально раскрывается содержание и порядок реализации закрепленных в Основном Законе Республики Казахстан прав и свобод человека и гражданина.

Конституция Республики Казахстан, закрепляя права и свободы граждан, основывается на нормах и принципах международных актов. Указанные и другие международные акты провозглашают следующие основные права и свободы: каждый человек имеет право на жизнь, на свободу и личную неприкосновенность; никто не должен подвергаться пыткам, жестоким или унижающим

---

<sup>1</sup> Конституция Республики Казахстан (принята на республиканском референдуме 30 августа 1995 года) (с изменениями и дополнениями по состоянию на 02.02.2011 г.).- <http://online.zakon.kz/>

его достоинство обращению и наказанию; все люди равны перед законом, имеют право на равную защиту закона; каждый человек имеет право свободно передвигаться и выбирать себе место жительства в пределах государства; каждый человек имеет право на труд, образование, на отдых, на такой жизненный уровень, который необходим для поддержания здоровья и благосостояния его, его семьи и т.д. Международно-правовые документы признают права и свободы человека высшей ценностью. Конституция Республики Казахстан восприняла основные идеи и положения международных документов о правах человека и закрепила их с учетом специфических условий государства. В Конституции закреплено положение об отношении государства к человеку и гражданину. «Права и свободы человека принадлежат каждому от рождения, признаются абсолютными и неотчуждаемыми, определяют содержание и применение законов и иных нормативных актов» (пункт 2 статьи 12). Это признание естественных прав человека государством и является исходным началом и определяет содержание раздела II Конституции «Человек и гражданин». Наряду с правами человека здесь говорится о правах и обязанностях гражданина. «Гражданин в силу своего гражданства имеет права и несет обязанности» (пункт 3 статьи 12). Таким образом, в указанном разделе, наряду с правами и обязанностями гражданина, впервые в истории конституционного законодательства Казахстана отдельно признано понятие «права человека». Безусловно, понятие «права человека» и «права гражданина» близки и органически связаны. Ведь гражданин - это человек. Поэтому все, что относится к человеку, касается гражданина. Права и свободы человека, принадлежащие каждому от рождения, признаваемые абсолютными и неотчуждаемыми, относятся и к гражданину Республики Казахстан. Вместе с тем эти естественные права и свободы принадлежат и иностранным гражданам и лицам без гражданства<sup>1</sup>.

Однако «права гражданина» отличаются от «прав человека» тем, что гражданам государство предоставляет и гарантирует более широкий объем прав и свобод и налагает особые обязанности, обусловленные особенностями отношений государства со своими гражданами. Исходя из этого. Конституция Республики Казахстан формулирует права и свободы личности. Если права, свободы и обязанности относятся ко всем, то применяются термины «все», «человек», «каждый», «никто». Если же права, свободы и обязанности относятся только к гражданам Республики Казахстан, то на это прямо указывается. В статье 13 говорится, что «каждый имеет право на признание его правосубъектности и вправе защищать свои права и свободы». В статье 14 сказано: «Все равны перед законом и судом». В статье 17 записано: «Никто не должен подвергаться пыткам, насилию, другому жестокому обращению и наказанию». В то же время, если речь идет только о правах и свободах граждан, то это особо выделяется. Так, гражданин Республики Казахстан ни при каких условиях не может быть лишен гражданства (пункт 2 статьи 10). В Конституции особо фиксируется обязанность гражданина Республики нести воинскую службу (статья 36) и т.д. По

---

<sup>1</sup> Теория государства и права / Под ред. Венгерова А.Б. - М., 2008

Конституции Республики Казахстан, иностранные граждане и лица без гражданства - это особые группы людей, обладающие специфическим статусом. Так, в статье 12 говорится, что иностранцы и лица без гражданства пользуются в Республике правами и свободами, а также несут обязанности, установленные для граждан, если иное не предусмотрено Конституцией, законами и международными договорами.

Конституционно-правовой институт, нормы которого закрепляют основы статуса личности, отражает наиболее существенные исходные начала, определяющие положение человека в обществе и государстве, принципы их взаимоотношений<sup>1</sup>.

Во всех сферах отношений, регулируемых правом, человек и гражданин выступает как субъект соответствующих прав, свобод и обязанностей, которые определены нормами конкретной отрасли. Действующим отраслевым законодательством предусмотрены и условия его участия в качестве субъекта разного рода правоотношений. Иначе говоря, «правовое положение человека и гражданина в полном объеме характеризуется совокупностью прав, свобод и обязанностей, которыми он наделяется как субъект правоотношений, возникающих в процессе реализации норм всех отраслей права».

Конституционный статус является основой индивидуального статуса человека, который не постоянен и зависит от профессии, общественного, семейного и иного положения каждого конкретного человека. Индивидуальный статус не может противоречить конституционному, отменять или изменять предоставленные Конституцией права, свободы и обязанности. Именно поэтому конституционный статус называется основным и базовым, он создает основу равных возможностей.

Таким образом, правовой статус (правовое положение) личности, основу которого составляют конституционные права, свободы и обязанности, влияет на положение личности в обществе, что, в свою очередь, раскрывает характер самого общества, данного социального строя. Правовой статус включает в себя не только права и свободы, но и обязанности человека и гражданина как перед государством, так и перед другими физическими лицами. Конституция гарантирует неприкосновенность конституционных прав и свобод человека и гражданина, строго оговаривая порядок и причины их ограничения со стороны государства.

В современных демократических государствах конституционные гарантии прав и свобод человека представляют собой совокупность установленных конституцией процессуальных прав, служащих средством защиты основных материальных прав и свобод человека, а также установленные конституцией правозащитные институты вместе с основными принципами их деятельности, и, наконец, содержащиеся в конституции особые

---

1 Амандыкова С.К. Конституционное право Республики Казахстан: учеб. пособие / Амандыкова, С.К. - Караганда : Болашак-Баспа, 1998. - 212с.



правила, устанавливающие пределы и условия возможного ограничения прав и свобод человека. Можно сказать, что в широком смысле любое положение конституции, любой установленный ею демократический институт если не прямо, то косвенно является гарантией прав и свобод человека.

Выступая гарантом прав и свобод личности, Конституция Республики Казахстан, в соответствии с международным правом, признает, закрепляет и гарантирует обеспечение основных прав и свобод человека, которые в соответствии с Конституцией, принадлежат каждому от рождения, признаются абсолютными и неотчуждаемыми, определяют содержание и применение законов и иных нормативных правовых актов.

Наряду с указанным, граждане Казахстана наделяются политическими и другими правами, в частности, свободой выбора труда, передвижения и выбора места жительства, но прежде всего, человек обладает правом на жизнь, на свободу и неприкосновенность, на защиту своих прав и свобод в суде, на свободу мысли, совести, религии и т.д.

Гарантия прав и свобод человека и гражданина, обеспечивается тем, что конституционные права не могут быть упразднены, а при принятии новых законов не допускается сужение объема существующих прав и свобод. При этом, Конституцией установлено, что права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены только законами и лишь в той мере, в какой это необходимо в целях защиты конституционного строя, охраны общественного порядка, прав и свобод человека, здоровья и нравственности населения<sup>1</sup>. Говоря о гарантированных Конституцией правах и свободах человека, следует указать, что Основным Законом равным образом каждому обеспечено право на судебную защиту своих прав и свобод, с установлением того, что все равны перед законом и судом.

Так, Разделом VII Конституции «Суды и правосудие», установлено, что судебная власть осуществляется от имени Республики Казахстан и имеет своим назначением защиту прав, свобод и законных интересов граждан и организаций, обеспечение исполнения Конституции, законов, иных нормативных правовых актов, международных договоров Республики. Основопологающим принципом правосудия, а значит и обеспечения каждому реализации права на судебную защиту, является то, что судья при отправлении правосудия независим и подчиняется только Конституции и Закону, при этом какое-либо вмешательство в деятельность суда по отправлению правосудия недопустимо и влечет ответственность по закону.

Следует указать, что за последние годы, внесенными изменениями в Конституцию Республики Казахстан, были существенным образом затронуты вопросы, касающиеся прав и свобод человека.

В частности, 21 мая 2007 года были внесены изменения в статью 15 Конституции РК, гарантирующей каждому право на жизнь, а именно внесенными

---

<sup>1</sup> Сапаргалиев Г. Конституционное право Республики Казахстан: академ. курс / Г. Сапаргалиев. - Алматы : Жеті жарғы, 2002. - 526 с.

новациями определено, что смертная казнь устанавливается как исключительная мера наказания за террористические преступления, сопряженные с гибелью людей, а также за особо тяжкие преступления, совершенные в военное время, с предоставлением приговоренному права ходатайствовать о помиловании, тем самым, значительно сужен круг преступных деяний, влекущих наказание в виде смертной казни. Претерпела изменения ст.16 Конституции, новая редакция которой предусматривает, что арест и содержание под стражей допускаются только в предусмотренных законом случаях и лишь с санкции суда с предоставлением арестованному права обжалования. Также изменения коснулись пункта 2 статьи 74 Конституции РК, обновленная редакция которого устанавливает, что законы и иные нормативные правовые акты, признанные неконституционными, в том числе ущемляющими закрепленные в ней права и свободы человека и гражданина, отменяются и не подлежат применению<sup>1</sup>.

Как справедливо отмечает М.В. Баглай, в каком бы государстве ни находился человек, в месте ли своего постоянного жительства или пребывания - он остается свободным существом, находящимся под защитой мирового сообщества, собственного государства, гражданином которого он является, а также государства, в котором он находится<sup>2</sup>.

Состояние свободы реализуется через субъективные права, которые указывают направления и формы использования свободы. Эти права тоже носят естественно-правовой характер, а потому неотъемлемы и неотчуждаемы. Они сохраняются за человеком даже тогда, когда он сам от них отказывается.

В правовой природе на пути свободы всегда стоит государство, создаваемое людьми для поддержания условий реализации свободы<sup>3</sup>. Государство через законы закрепляет права и свободы человека, и тогда они становятся мерой возможного. Закрепление, охрана, поддержание прав и свобод, создание условий для их претворения в жизнь составляют длительную цепь правовых актов и действий, начало которым кладет основной закон - Конституция.

Конституционные права и свободы - это не все права и свободы, которыми обладает человек, а только основные. Также они именуются как фундаментальные<sup>4</sup>. Почти все демократические конституции при самом полном перечислении прав и свобод в заключение признают, что перечень не является исчерпывающим, то есть за человеком и гражданином остаются и другие права и свободы. К другим правам и свободам следует относить права и свободы, закрепленные в законодательстве. Такие права и свободы неконституционного уровня закрепляются всеми отраслями национальной системы права.

Исходя из этого, под конституционными правами и свободами в литературе понимаются наиболее важные права и свободы человека и гражданина,

---

1 Права и свободы человека гарантированы Конституцией.-<http://www.zakon.kz/>

2 Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации / М.В. Баглай. М.: Норма. 2008. С. 217

3 Авакьян С.А. Конституционное право Российской Федерации в 2т. Т.1 / С.А. Авакьян. М.: Юристъ. 2008. С. 49.

4 Права человека / под ред. В.Г. Вагизова. Казань: Правозащитный центр г. Казани. 2004. С. 19.

раскрывающие естественное состояние свободы и получающие высшую юридическую защиту. Конституционные права и свободы являются главным элементом конституционных правоотношений. Эти правоотношения возникают между человеком (гражданином) и государством, порождая обязанность последнего защищать и охранять основные и другие права и свободы каждого отдельного человека (гражданина).

Конституционные права и свободы признаются основными, так как закрепление, охрана, поддержание прав и свобод, создание условий для их превращения в жизнь составляют длительную цепь правовых актов и действий, начало которым кладет основной закон - Конституция. Основные права и свободы являются неотчуждаемыми и берут свое начало из естественной природы человека.

### **Библиография:**

1. Авакьян С.А. Конституционное право Российской Федерации в 2т. Т.1 / С.А. Авакьян. М.: Юристъ. 2008.
2. Алексеев С.С. Линия права / С.С. Алексеев. М.: Статут. 2006.
3. Амандыкова С.К. Конституционное право Республики Казахстан: учеб. пособие / Амандыкова, С.К. - Караганда : Болашак-Баспа, 1998. - 212с.
4. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации / М.В. Баглай. М.: Норма. 2008.
5. Венгеров А.Б. Теория государства и права / под общ. ред. А. Б. Венгерова. - М.: Юристъ. Ч.1: Теория государства. - 1995. - 255 с.
6. Конституция Республики Казахстан (принята на республиканском референдуме 30 августа 1995 года) (с изменениями и дополнениями по состоянию на 02.02.2011 г.).- <http://online.zakon.kz/>
7. Права и свободы человека гарантированы Конституцией.-<http://www.zakon.kz/>
8. Права человека / под ред. В.Г. Вагизова. Казань: Правозащитный центр г. Казани. 2004.
9. Сапаргалиев Г. Конституционное право Республики Казахстан: академ. курс / Г. Сапаргалиев. - Алматы : Жеті жарғы, 2002. - 526 с.

**Кудрявцев М.А.<sup>1</sup>**

### **Ассоциации (союзы) как коллективный субъект защиты прав человека в России**

**Аннотация:** В статье рассматривается проблема определения правового статуса ассоциаций (союзов) и их места в системе юридических лиц, общественных объединений и некоммерческих организаций в современной России.

**Ключевые слова:** гарантии прав человека, ассоциации и союзы, коллективные субъекты защиты прав человека, общественные объединения, некоммерческие организации, институты гражданского общества.

---

<sup>1</sup> Кудрявцев Максим Александрович, кандидат юридических наук, научный сотрудник сектора теории конституционного права Института государства и права РАН.

Прежде всего, необходимо сказать, что термин «ассоциация» не является традиционным для отечественной правовой системы. Он свойственен скорее зарубежному и международному праву, где представляет собой проявление универсального принципа «свободы ассоциаций» («свободы ассоциации»)<sup>1</sup>, содержание которой на русском языке можно в самом общем виде определить как свободу объединяться с другими лицами. Однако свобода ассоциаций в отечественном праве, начиная со знаменитого Манифеста об усовершенствовании государственного порядка от 17 октября 1905г.<sup>2</sup>, однозначно интерпретировалась как «свобода союзов» (так же она интерпретировалась в официальной и политической лексике), а с момента издания Временных правил об обществах и союзах 1906г.<sup>3</sup> – как «право образовывать (учреждать) общества и союзы».

В советский период нашей истории «свобода союзов», трактуемая как «свобода организации и действия», на конституционном уровне постепенно превращается в право объединяться в общественные организации, право объединения в общественные организации, право образовывать общественные организации и массовые движения (к которым позднее добавились политические партии и религиозные объединения) и, наконец, в право на объединение<sup>4</sup>. Действующая Конституция Российской Федерации ясно и четко интерпретирует международно-правовую «свободу ассоциаций» на национальном уровне применительно к российской правовой системе именно как право на объединение (ст. 30).

Использование термина «ассоциация» в названиях и самоназваниях многочисленных общественных объединений и некоммерческих организаций, широко практикующееся в нашей стране, породило определенные проблемы. Учредители общественного объединения, называя созданное ими объединение «ассоциацией», далеко не всегда учитывали то обстоятельство, что российское законодательство содержало четкую нормативную дефиницию «ассоциаций», определяя их наряду с союзами, как *объединения юридических лиц или организаций*. Соответствующая базовая норма присутствовала в Гражданском Кодексе

---

1 Международно-правовую трактовку свободы ассоциаций см. ст. 20 Всеобщей декларации прав человека 1948 г., ст. 22 Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г., Конвенцию МОТ № 87 о свободе ассоциаций и защите права на организацию 1948 г., ст. 11 европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г., ст. 12 Конвенции СНГ о правах и основных свободах человека 1995 г.

2 СУ, 1905, отд. I, ст. 1658.

3 См. Именной высочайший указ Правительствующему сенату о временных правилах об обществах и союзах от 4 марта 1906г. // СУ, отд. I, № 48, ст. 308.

4 См. ст. 16 Конституции (Основного Закона) РСФСР 1918 г.; ст. 7 Конституции (Основного Закона) РСФСР 1925 г.; ст. 126 Конституции (Основного Закона) СССР 1936 г.; ст. 130 Конституции (Основного Закона) РСФСР 1937 г.; ст.ст. 6, 7, 51 Конституции (Основного Закона) СССР 1977 г.; ст.ст. 6, 7, 49 (и ст. 31 в редакции Главы 5 от 21.04.1992 г.) Конституции (Основного Закона) РСФСР (РФ) 1978 г.; а также ст. 20 Декларации прав и свобод человека и гражданина, утвержденной Постановлением Верховного Совета РСФСР от 22 ноября 1991 г. // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 52. Ст. 1865.

Российской Федерации (далее ГК РФ) (ст. 121)<sup>1</sup> и воспроизводилась в Федеральном законе от 19 мая 1995г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях»<sup>2</sup> (ст. 13), Федеральном законе от 12 января 1996г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»<sup>3</sup> (ст. 11), Федеральном законе от 11 августа 1995г. № 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях»<sup>4</sup> (ст. 14), Федеральном законе от 12 января 1996г. № 10-ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности»<sup>5</sup> (ст.ст. 2, 3) и др. Таким образом, общественные объединения, состоящие из физических лиц, не имели права именоваться «ассоциациями». Аналогичным образом обстояло дело и с «союзами», которые перечисленные положения законодательства также трактовали как *объединения юридических лиц или организаций*<sup>6</sup>.

Различие в правовом статусе обществ как объединений физических лиц и союзов как объединений обществ (лиц юридических) берет свое начало с уже упоминавшихся Временных правил об обществах и союзах 1906г., в которых каждая из этих категорий общественных объединений наделялась особым правовым статусом. В частности, в профессиональной сфере, как на государственных, так и на частных предприятиях допускалось существование лишь профессиональных обществ с весьма ограниченными функциями, но не союзов таких обществ. Указанный подход к дихотомии общественных объединений на общества и союзы был в основном сохранен в революционный, а затем и в советский период<sup>7</sup>. Таким образом, и в советский период в нашей стране проводилось определенное юридическое разграничение между обществами и союзами.

Описанное различие между «обществом» как объединением граждан и «союзом» как объединением обществ или организаций длительное время сохранялось и в постсоветском российском законодательстве. При этом «союз» мыслился как объединение более высокого и сложного уровня, охватывающее

---

1 Базовый характер гражданского законодательства по отношению к законодательству об общественных объединениях и некоммерческих организациях в современной России объясняется опережающим развитием первого по сравнению со вторым. Напомним, что Часть первая ГК РФ была издана в 1994 году, а последовавшие за ней специальные федеральные законы об отдельных видах общественных объединений и некоммерческих организаций развивали и конкретизировали общие положения, содержащиеся в ГК РФ.

2 СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1930.

3 СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 145.

4 СЗ РФ. 1995. № 33. Ст. 3340.

5 СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 148.

6 Заметим, что в исключение из этого общего правила российские граждане, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, в принципе имели право создавать собственно предпринимательские ассоциации (союзы) или смешанные ассоциации (союзы) предпринимателей и юридических лиц либо вступать в такие ассоциации (союзы) и участвовать в их деятельности, поскольку п. 3 ст. 23 ГК РФ распространяет на граждан-предпринимателей общие правила, регулирующие деятельность юридических лиц – коммерческих организаций. Другим исключением стали профсоюзы, статус которых как особой категории общественных объединений был урегулирован упомянутым специальным федеральным законом.

7 Историю развития правового регулирования обществ и союзов в революционный и советский периоды отечественной истории с перечислением основных нормативных актов см. Авакьян С.А. Конституционно-правовой статус политических партий в России. М. 2011. С. 33-52.

значительные сегменты гражданского общества и создаваемое в целях коллективного представительства и защиты интересов своих участников, т.е. как кумулятивный субъект общественных отношений. Именно этот подход обусловил определенную специфику правового регулирования ассоциаций и союзов как особого вида общественных объединений в Российской Федерации.

Согласно буквальному смыслу норм российского законодательства, в форме ассоциации или союза могло создаваться и действовать лишь объединение *юридических лиц или организаций*, но никак не физических лиц. Поэтому физическим лицам, учреждающим общественное объединение, не следовало называть его ассоциацией или союзом. Тем не менее, в России параллельно с «нормальными» ассоциациями и союзами юридических лиц или организаций возникли многочисленные «нелегитимные» ассоциации и союзы физических лиц. Последние являлись ассоциациями (союзами) лишь по самоназванию, не соответствующему их настоящей организационно-правовой форме, а потому их существование вступало в противоречие со строгой буквой закона. Практика создания ассоциаций (союзов) физических лиц приобрела настолько широкий характер, что привлекла к себе внимание российского законодателя. Законодатель оказался перед выбором: сохранять ли прежний строгий подход к организационно-правовой форме ассоциаций (союзов) или же расширить ее содержание, допустив участие физических лиц в таких объединениях. Развитие российского законодательства пошло по второму пути.

Первоначальная формулировка ст. 121 ГК РФ предусматривала, что коммерческие организации в целях координации их предпринимательской деятельности, а также представления и защиты общих имущественных интересов могут по договору между собой создавать объединения в форме ассоциаций или союзов, являющихся некоммерческими организациями. Общественные и иные некоммерческие организации, в том числе учреждения, могут добровольно объединяться в ассоциации (союзы) этих организаций, которые также являются некоммерческими организациями. Как уже отмечалось, именно эта статья, а также ст.ст. 122 и 123 ГК РФ стали моделью для норм об ассоциациях (союзах), появившихся в тексте ряда специальных законов о некоммерческих организациях и общественных объединениях. Однако, корректируя законодательство с учетом сложившейся практики, российский законодатель предложил новую концепцию ассоциаций (союзов) как особой категории общественных объединений. Данная концепция нашла свое выражение в тексте специального Федерального закона<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 11 февраля 2013 г. «О внесении изменений в часть первую Гражданского Кодекса Российской Федерации и Федеральный закон «О некоммерческих организациях» № 8-ФЗ // Российская газета. 2013. 18 февраля изложил ст.ст. 121-123 ГК РФ, посвященные ассоциациям (союзам), в новой редакции, дополнив их ст.ст. 1211 и 1222. Принятый позднее Федеральный закон от 5 мая 2014 г. № 99-ФЗ «О внесении изменений в главу 4 части первой Гражданского Кодекса Российской Федерации» // Российская газета. 2014. 7 мая выделил основные положения, регулирующие ассоциации и союзы, в специальный подпараграф 4 параграфа 6 Главы 4 части первой ГК РФ (ст.ст. 1238-12311).

Согласно ст. 123<sup>8</sup> ГК РФ, представляющей собой новую редакцию прежней ст. 121 этого документа, ассоциацией (союзом) признается объединение юридических лиц и (или) граждан, основанное на добровольном или в установленных законом случаях на обязательном членстве и созданное для представления и защиты общих, в том числе профессиональных, интересов, для достижения общественно полезных, а также иных не противоречащих закону и имеющих некоммерческий характер целей. Ассоциация (союз) является некоммерческой организацией. В организационно-правовой форме ассоциаций (союзов) создаются, в частности, объединения лиц, имеющие целями координацию их предпринимательской деятельности, представление и защиту общих имущественных интересов, профессиональные объединения граждан, не имеющие целью защиту трудовых прав и интересов своих членов, профессиональные объединения граждан, не связанные с их участием в трудовых отношениях (объединения адвокатов, нотариусов, оценщиков, лиц творческих профессий и другие), саморегулируемые организации и их объединения. Ассоциация (союз) может быть создана не менее чем двумя учредителями, причем требования к минимальному числу учредителей могут быть изменены законом применительно к отдельным видам ассоциаций (союзов). А новая редакция пп. 3 п. 3 ст. 50 ГК РФ относит к ассоциациям (союзам) в том числе некоммерческие партнерства, саморегулируемые организации, объединения работодателей, объединения профессиональных союзов, кооперативов и общественных организаций, торгово-промышленные и адвокатские палаты.

Тем самым российский законодатель, в дополнение к прежним ассоциациям (союзам) юридических лиц и организаций, допускает создание ассоциаций (союзов) физических лиц, а также смешанных ассоциаций (союзов) юридических и физических лиц. Существенно расширились рамки рассматриваемой организационно-правовой формы объединений за счет расширения круга целей их создания и сферы их деятельности. Отныне ассоциации (союзы) могут создаваться не только для координации предпринимательской деятельности, а также представления и защиты общих имущественных интересов, но и как средство представления и защиты практически любых общих интересов, достижения общественно полезных, а также иных не противоречащих закону и имеющих некоммерческий характер целей. Помимо этого, ассоциации (союзы) становятся в том числе и формой представления и защиты профессиональных интересов, членство в которых в установленных законом случаях может быть не добровольным, а обязательным, что, по сути, превращает такие объединения в институты обязательного профессионального и корпоративного представительства.

В результате организационно-правовая форма ассоциаций (союзов) наполняется новым, чрезвычайно широким по своему объему содержанием. Ассоциации и союзы превращаются в крайне эластичную и по существу субсидиарную организационно-правовую форму объединения, в принципе вмещающую в себя практически любое некоммерческое объединение или некоммерческую организацию самого разного спектра, не укладывающиеся в рамки их «ре-

гулярных» стандартных типовых организационно-правовых форм, установленных законом. Таким образом, новое, принципиально более широкое содержательное наполнение организационно-правовой формы ассоциаций и союзов как объединений, по сути, превращает ее в юридический эквивалент правовой категории «иные общественные объединения и некоммерческие организации» по отношению к предусмотренным действующим российским законодательством их конкретным стандартным типовым организационно-правовым формам.

Сказанное позволяет констатировать, что следствием изменения подхода отечественного законодателя к правовому регулированию ассоциаций (союзов) является их превращение из *кумулятивных* субъектов, координирующих и организующих определенные достаточно широкие однородные сегменты гражданского общества в *агрегирующие* субъекты, своеобразные площадки для выявления, формирования и выражения самых широких и разнообразных общественных интересов, обретающих в рамках ассоциаций (союзов) свою институционализированную форму.

Не нужно забывать и о том, что новая модель законодательного регулирования ассоциаций и союзов нашла свое воплощение лишь в нормах ГК РФ и отчасти – в Федеральном законе «О некоммерческих организациях». В то же время остальное законодательство об общественных объединениях осталось без изменений, и в его рамках продолжает господствовать прежняя кумулятивная модель. Такая неоднородность законодательного регулирования порождает определенные трудности для правильного понимания и применения закона. Кроме того, она служит ярким выражением присущей постсоветскому российскому праву тенденции опережающего развития гражданского законодательства по отношению к публично-правовому законодательству об общественных объединениях и некоммерческих организациях (где, к сожалению, не всегда должным образом учитываются публично-правовые аспекты). Поэтому рассмотренная в данной статье проблема типологии ассоциаций и союзов как категорий общественных объединений выводит на более масштабную проблему – необходимость разработки в современном российском праве единой универсальной целостной типологии и классификации объединений и организаций, равно пригодной как для частного, так и для публичного права, где гармонично сочетались бы соответствующие частно-правовые и публично-правовые начала правового регулирования.

Следует отметить, что российский законодатель счел разработанную им правовую модель ассоциации (союза) как «корпоративного субъекта» настолько удачной, что решил придать ей универсальный характер в процессе совершенствования классификации юридических лиц, введя в праве новую категорию «корпоративных организаций», именуемых также «корпорациями» или корпоративными юридическими лицами (ст.ст. 65<sup>1</sup> – 65<sup>3</sup> ГК РФ). В результате этого в новой редакции Главы 4 ГК РФ к прежнему устоявшемуся традиционному делению юридических лиц на коммерческие и некоммерческие организации добавилось их деление на *корпоративные* (основанные на членстве) и *унитарные* организации. Тем самым законодатель вместо того, чтобы упростить



классификацию юридических лиц и сделать ее более понятной, напротив, усложнил и запутал ее. Кроме того, в саму новую классификацию юридических лиц был введен ряд весьма неоднозначных и спорных моментов, порождающих определенные проблемы, особенно тогда, когда частно-правовой и публично-правовой подходы к одному и тому же вопросу не вполне согласуются между собой.

Необходимо отметить и то, что реформируя ГК РФ, законодатель не установил четкого соотношения между специальными федеральными законами, регулирующими различные виды общественных и некоммерческих объединений и организаций. Многие из недостатков новой классификации юридических лиц берут свои истоки в нормах упомянутого Федерального закона «О некоммерческих организациях». Очевидно, что названный закон изначально принимался скорее как частно-правовой, чем как публично-правовой документ, как своего рода «мост» или «проводник» от частно-правовой к публично-правовой сфере регулирования. Однако новеллы, внесенные в этот закон в последнее время, в частности, законами о поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций и об иностранных агентах, показывают, что этот документ постепенно перемещается из частно-правовой в публично-правовую сферу. В конечном счете, именно публично-правовые компоненты Федерального закона «О некоммерческих организациях» оправдывают его существование и препятствуют его поглощению нормами ГК РФ как «избыточного звена» между этим Кодексом и специальными федеральными законами об отдельных видах некоммерческих организаций.

Таким образом, исследование проблемы типологии ассоциаций и союзов как субъектов права, разновидности некоммерческих организаций и юридических лиц и вырастающая из этой проблемы более глубокая и масштабная задача построения универсальной классификации юридических лиц, равно пригодной как для частного, так и для публичного права, позволяет прийти к следующим выводам: 1. В политике публичной власти современной России и российского законодателя по-прежнему прослеживается явный частно-правовой крен, порой в ущерб публичному началу правового регулирования. При этом в ряде случаев публичное право неизбежно вынуждено подчиняться частному праву, поскольку для нормального функционирования и эффективной деятельности организации, для приобретения ею надлежащего устойчивого правового статуса необходима ее регистрация в качестве юридического лица по нормам гражданского права; 2. Российское гражданское право и российская цивилистика нередко неоправданно претендуют на универсализм и всеохватность, берутся за сложные и крупные задачи, разрешить которые надлежащим образом им в итоге оказывается не под силу. Примером этого может служить новая классификация юридических лиц, предложенная в новой редакции Главы 4 ГК РФ; 3. Задача построения универсальной классификации юридических лиц, организаций и объединений, равно пригодной как для частного, так и для публичного права, определения четкого соотношения между специальными законами об общественных объединениях и организациях различного вида и статуса, а также по-

иск оптимального сочетания частного и публичного начал правового регулирования в данной сфере по-прежнему остаются актуальными и злободневными.

### **Библиография:**

1. Авакьян С.А. Политический плюрализм и общественные объединения в Российской Федерации: Конституционно-правовые основы. М., 1996.
2. Кожевников О.А. Право некоммерческих организаций и его реализация в Российской Федерации. Екатеринбург. 2007.
3. Чиркин В.Е. Юридическое лицо публичного права. М., 2007.

**Грудинин Н.С.**<sup>1</sup>

### **К вопросу о новеллах избирательного законодательства накануне выборов депутатов Государственной Думы Российской Федерации седьмого созыва**

**Аннотация:** В статье рассмотрены новеллы избирательного законодательства Российской Федерации в преддверии выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва. Сделан вывод о необходимости стабилизации избирательного законодательства, сроков и правил проведения избирательной кампании по выборам депутатов Государственной Думы как необходимых условий для реализации избирательных прав граждан Российской Федерации.

**Ключевые слова:** демократическое правовое государство; парламентаризм; Государственная Дума Российской Федерации; выборы; избирательная система; избирательные права граждан.

Мировая практика показывает, что развитый парламентаризм, т.е. система, при которой обеспечивается и имеет реально важное значение репрезентативность органа законодательной власти демократического государства, представленность в нём разных социальных слоёв и территорий, на сегодняшний день трудно представить без периодических выборов парламента, в которых принимает участие наиболее активная часть граждан страны, составляющая основу её гражданского общества. При этом возможность реализовать своё избирательное право на свободных выборах – критерий соответствия государства идеалам демократии<sup>2</sup>.

В этой связи хотелось бы отметить, что периодические выборы депутатов Государственной Думы Российской Федерации – необходимое условие развития России как демократического правового государства, в котором источником власти является её многонациональный народ. Помимо этого, каждая избирательная кампания по выборам депутатов Государственной Думы формирует

---

<sup>1</sup> Грудинин Никита Сергеевич, ст. преподаватель кафедры уголовного права и процесса ФГБОУ ВПО «Российский государственный социальный университет»

<sup>2</sup> Более подробно об этом см.: Избирательное законодательство и выборы в современном мире / В.И. Лысенко, А.Г. Головин; под общей ред. В.Е. Чурова. М.: МедиаПресс, 2009.

правовую и избирательную культуру граждан страны, укрепляя традиции парламентаризма в современной России.

Следует подчеркнуть, что уже в сентябре 2016 года состоятся выборы депутатов Государственной Думы Российской Федерации седьмого созыва. При этом нельзя не сказать о том, что в соответствии с законом данные выборы изначально должны были пройти в декабре того же года, но в силу закона<sup>1</sup> были перенесены на сентябрь. Представляется, что перенос сроков проведения выборов депутатов Государственной Думы Российской Федерации является первой отличительной особенностью избирательной кампании по выборам депутатов Государственной Думы седьмого созыва, а сама возможность такого переноса – законодательно закреплённой новеллой избирательного законодательства России.

Представляется, что перенос выборов депутатов Государственной Думы седьмого созыва на более ранний срок – крайне спорная новелла избирательного законодательства, которая имеет под собой не только политико-правовую, но и экономическую основу. Экономическая основа – это возможность экономии бюджетных средств за счёт совмещения выборов депутатов Государственной Думы и региональных выборов в органы государственной власти и местного самоуправления (предполагается, что в год проведения выборов депутатов Государственной Думы сроки проведения региональных выборов могут быть сдвинуты со второго воскресенья сентября на третье).

Политическая основа продиктована убеждением ряда государственных деятелей о том, что проведение выборов в более ранние сроки гарантирует правящую партию от возможности утраты ею большинства в Государственной Думе по итогам предстоящих выборов. Оценивая данную мысль, мы выразим мнение, что она является достаточно спорной, ибо избиратель, традиционно голосующий за ту или иную партию, вряд ли изменит свою позицию, а избиратель, ещё не определившейся со своей позицией касательно голосования за партию, будет принимать решение по результатам проведения партией своей предвыборной агитации в СМИ, а также по итогам работы партий и их депутатов в регионах в рамках своей текущей работы со своими избирателями. На наш взгляд, эффективная работа партии в регионах – фактор, способный определить её успех на парламентских выборах в каждом конкретном регионе и по федеральному избирательному округу в целом.

Наконец, правовая основа переноса выборов депутатов Государственной Думы седьмого созыва на более ранний срок была подтверждена решением Конституционного Суда Российской Федерации, который отметил, что «пятилетний нормативный срок полномочий Государственной Думы, установленный статьёй 96 (часть 1) Конституции Российской Федерации, не означает, что выборы Государственной Думы нового созыва должны – вне зависимости от ка-

---

<sup>1</sup> См.: Федеральный закон от 14.07.2015 № 272-ФЗ «О внесении изменений в статьи 5 и 102 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015. № 29 (часть 1). Ст. 4398.

ких-либо обстоятельств – непременно проводиться не ранее и не позднее фактического истечения указанного срока»<sup>1</sup>.

Кроме того, Конституционный Суд Российской Федерации специально оговорил возможное основание для переноса выборов на практике: «Конституционная целесообразность сокращения фактического срока полномочий Государственной Думы текущего созыва может быть, в частности, обусловлена переносом даты очередных выборов Государственной Думы следующего созыва на единый день голосования, предусмотренный федеральным законом для проведения выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления, что, как показывает накопленный опыт проведения совмещенных выборов, приводит к заметным позитивным результатам, выражающимся в упорядочении электоральных циклов, экономии бюджетных средств, повышении явки избирателей и т.д.»<sup>2</sup>.

Давая оценку данной мысли, хотелось бы отметить, что подобная трактовка Конституции Российской Федерации и её положения о пятилетнем сроке полномочий Государственной Думы не вполне соответствует идеалам демократического правового государства в том плане, что положения Основного закона страны имеют безусловный приоритет перед нормами текущего законодательства. Если Конституция страны устанавливает пятилетний срок полномочий Государственной Думы, то он должен безусловно соблюдаться, за исключением случаев, непосредственно предусмотренных в самой Конституции (например, роспуск Государственной Думы, назначение и проведение досрочных выборов).

Второй новеллой избирательного законодательства и избирательной кампании по выборам депутатов Государственной Думы седьмого созыва является возвращение мажоритарных начал (одномандатных избирательных округов) на выборах депутатов Думы. Как известно, основным недостатком пропорциональной избирательной системы, применявшейся на выборах депутатов Государственной Думы пятого и шестого созывов, является то, что данная система не способна обеспечить политическое представительство интересов населения всех субъектов Федерации в рамках партийного представительства, а также содействует отрыву депутатов от своих избирателей<sup>3</sup>.

В этой связи следует отметить, что переход к мажоритарно-пропорциональному принципу комплектования депутатского корпуса Государственной Думы – потребность времени и решение абсолютно правильное, поскольку только депутат-одномандатник будет по-настоящему и в полную силу отстаивать интересы своих избирателей. По мнению А.Е. Любарева, с которым трудно поспорить, «в идеале каждый избиратель должен иметь своего депутата. При

---

1 Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 01.07.2015 № 18-П «По делу о толковании статей 96 (часть 1) и 99 (части 1, 2 и 4) Конституции Российской Федерации» // «Российская газета» от 8 июля 2015 года № 6718.

2 См.: там же.

3 См. об этом подробнее: Грудинин Н.С. Возвращение мажоритарных начал как старт очередного этапа модернизации избирательной системы на выборах депутатов Государственной Думы Российской Федерации: аргументы «за» и «против» // Вестник Томского государственного университета. Право. 2014. № 3 (13). С. 44 – 47.

этом понятие «свой депутат» имеет два аспекта. Во-первых, это должен быть депутат, за которого избиратель голосовал – персонально или как за кандидата, включённого в партийный список. Во-вторых, депутат должен быть достаточно доступен для избирателя, вести приём на соответствующей территории и т.п.»<sup>1</sup>.

Мы полагаем, что только та Государственная Дума, которая избрана как по федеральным спискам кандидатов от политических партий, так и в одномандатных избирательных округах, может считаться полноценным органом народного представительства. Только в таком случае, как мы считаем, идея народного представительства многонационального народа России может быть реализована в полной мере в рамках федеративного принципа построения государства.

Таким образом, резюмируя сказанное, следует отметить, что избирательная кампания по выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва имеет две основные законодательные новеллы. Во-первых, перенос сроков проведения выборов депутатов Государственной Думы Российской Федерации седьмого созыва с декабря на сентябрь 2016 года, а во-вторых, возвращение мажоритарных начал (одномандатных избирательных округов) на выборах депутатов Государственной Думы. Указанные изменения имеют разноплановый характер, способный повлиять на организацию и проведение голосования, определение результатов выборов. Однако они не способны умалить избирательные права граждан России, а значит должны быть приняты и признаны нами.

#### **Библиография:**

1. Грудинин Н.С. Возвращение мажоритарных начал как старт очередного этапа модернизации избирательной системы на выборах депутатов Государственной Думы Российской Федерации: аргументы «за» и «против» // Вестник Томского государственного университета. Право. 2014. № 3 (13).
2. Избирательное законодательство и выборы в современном мире / В.И. Лысенко, А.Г. Головин; под общей ред. В.Е. Чурова. М.: МедиаПресс, 2009.
3. Любарев А.Е. Разбиение партийного списка на региональные группы: проблемы территориального представительства // Журнал о выборах. 2007. № 5.

**Пирогова Е.Е.**<sup>2</sup>

#### **Отказ в принятии заявления к производству суда как нарушение права на судебную защиту**

**Аннотация:** Автор статьи исследует проблему института отказа в принятии заявления судом, отмечая ограничение в данном случае права человека на судебную защиту. По мнению автора, вопрос о невозможности рассмотрения заявления данным судом должен разрешаться после принятия такого заявления к производству в судебном заседании с вызовом лиц, участвующих в деле.

---

1 Любарев А.Е. Разбиение партийного списка на региональные группы: проблемы территориального представительства // Журнал о выборах. 2007. № 5. С. 40 – 42.

2 Пирогова Елена Евгеньевна, кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского процесса и социальных отраслей права АНО ВО «Московский гуманитарный университет».

**Ключевые слова:** отказ в принятии искового (административного искового) заявления, право на судебную защиту.

В соответствии со статьей 46 Конституции Российской Федерации<sup>1</sup> каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод. Для реализации этого права в России создана система судов, урегулирован порядок судопроизводства. В свою очередь Верховный Суд РФ в п. 1 Постановления Пленума от 31.10.1995 № 8 «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия»<sup>2</sup> указал, что для реализации ч. 1 ст. 46 Конституции Российской Федерации суды обязаны обеспечить надлежащую защиту прав и свобод человека и гражданина путем своевременного и правильного рассмотрения дел.

Однако прежде чем суды смогут «своевременно и правильно рассмотреть дело», заявление должно быть принято такими судами к своему производству. И именно в этом механизме имеется изъян, на который и хотелось обратить особое внимание.

Статья 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод<sup>3</sup> провозглашает право человека на справедливое разбирательство дела. Как верно отмечает И.Н. Лукьянова «в современной российской доктрине гражданского и арбитражного процессуального права отсутствует единое представление о «стандартах справедливого судебного разбирательства»<sup>4</sup>. На наш взгляд, как уже ранее отмечалось автором, одним из аспектов справедливости, в том числе в гражданском процессе, является равенство возможностей для всех участвующих в деле лиц<sup>5</sup>.

В гражданском и административном судопроизводствах предусмотрен институт отказа в принятии искового (административного искового) заявления. Статьи 134 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации<sup>6</sup> и 128 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации<sup>7</sup> устанавливают, что в определенных случаях (например, если заявление должно быть рассмотрено и разрешено судом в ином судебном порядке, если иск заявлен не надлежащим лицом или данный спор уже рассмотрен судом (третьим судом)) судья без вызова лиц, участвующих в деле, без проведения судебного заседания решает вопрос об отказе в принятии заявления, т.е. единолично в им-

---

1 Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

2 Бюллетень Верховного Суда РФ. 1996. № 1.

3 Заключена в г. Риме 04.11.1950 // Собрание законодательства РФ. 2001. № 2. Ст. 163.

4 Лукьянова И.Н. О Концепции единого Гражданского процессуального кодекса (в поисках баланса правовой определенности и справедливого правосудия) // Законы России: опыт, анализ, практика. 2015. № 3. С. 28 – 33 // Текст взят из СПС КонсультантПлюс.

5 См.: Пирогова Е.Е. Социальная справедливость в реализации права на участие в судебном заседании // Достойный труд и социальная справедливость: Материалы международной научной конференции / отв. ред. д.ю.н., профессор Т.А. Сошникова. - М.: Издательство Московского гуманитарного университета, 2013. С. 87.

6 Собрание законодательства РФ. 2002. № 46. Ст. 4532.

7 Собрание законодательства РФ. 2015. № 10. Ст. 1391.

перативном порядке определяет степень возможности получения обратившимся с заявлением лицом судебной защиты.

Следует отметить, что ГПК РСФСР 1923 года<sup>1</sup> не знал института отказа в принятии заявления, в Кодексе предусматривалась только возможность возврата заявления в случае его неподсудности данному суду и оставление заявления без движения, если оно не соответствовало предъявляемым требованиям. Указанные процессуальные правила не препятствовали повторному обращению в суд с аналогичным иском после исправления выявленных недостатков. Отказ в принятии заявления появился сначала в статье 31 Основ гражданского судопроизводства Союза ССР и союзных республик<sup>2</sup>, а потом в ГПК РСФСР 1964 года<sup>3</sup>, в статье 129 которого содержались сходные с современными основаниями положения, препятствовавшие обращению в суд. И как видно эти положения сохранились до настоящего времени. Данный факт вполне можно объяснить отсутствием в Конституциях СССР 1936г. и РСФСР 1937 года права граждан на судебную защиту, такое право было провозглашено только в Конституции СССР 1977 г. и Конституции РСФСР 1978 года. Однако это не повлекло изменений в институте отказа в принятии заявления судом.

Таким образом, с 1977 года гражданское процессуальное законодательство, а с 15.09.2015 г.<sup>4</sup> и законодательство об административном судопроизводстве, создает препятствие реализации права граждан на судебную защиту. Более прогрессивными в данном вопросе являются положения Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации<sup>5</sup>. Глава 13 АПК РФ не содержит нормы об отказе в принятии заявления, предусматривается только возможность его возвращения или оставления без движения. Вопрос о невозможности рассмотрения дела в связи с неподведомственностью арбитражному суду конкретного спора решается в судебном заседании с вызовом лиц, участвующих в деле, путем вынесения определения о прекращении производства по делу. Проведение судебного разбирательства позволяет сторонам и другим участникам арбитражного процесса активно участвовать в обсуждении указанного вопроса: давать объяснения, заявлять возражения, предоставлять доказательства и т.п. При таком положении дел законодательство гарантирует реализацию права на судебную защиту в полном объеме.

В свою очередь и Конституционный Суд Российской Федерации, и Европейский Суд по правам человека, отмечали недопустимость отказа в принятии заявления судом без рассмотрения данного вопроса в судебном заседании. Такое мнение изложено, в частности, в Определении Конституционного Суда РФ от 08.07.2004 № 238-О по жалобе гражданина Тимонина Д.В. на нарушение его конституционных прав п. 1 части первой ст. 134, ст. 248, частями первой и

---

1 Утв. Постановлением ВЦИК от 10.07.1923 // Текст доступен в СПС КонсультантПлюс (утратил силу).

2 Утв. Законом СССР от 08.12.1961 // Ведомости ВС СССР. 1961. № 50. Ст. 526 (утратили силу).

3 Утв. ВС РСФСР 11.06.1964 // Ведомости ВС РСФСР. 1964. № 24. Ст. 407 (утратил силу).

4 Дата вступления в силу КАС РФ.

5 Собрание законодательства РФ. 2002. № 30. Ст. 3012.

восьмой ст. 251 ГПК РФ, в котором указывается, что «в стадии возбуждения дела, в которой не проводится судебное заседание с участием сторон и решаются вопросы лишь процессуального характера, судья своим постановлением, приобретающим после его вступления в силу в соответствии со статьей 13 ГПК РФ обязательный характер, определяет содержание прав и обязанностей субъектов спорного материального правоотношения. Однако такой подход не согласуется с конституционной природой судопроизводства, в силу которой решение вопросов материального права должно осуществляться в судебном заседании при разрешении дела по существу на основе состязательности и равноправия сторон (ч. 3, ст. 123 Конституции РФ)».

В Постановлении ЕСПЧ от 04.05.2000 «Дело Ротару (Rotaru) против Румынии» (жалоба № 28341/95)<sup>1</sup>, в котором Европейский Суд ссылается на нарушение статьи 13 Конвенции о защите прав человека и основных свобод<sup>2</sup>, где провозглашается право человека на эффективные средства правовой защиты перед государственным органом даже в том случае, если такое нарушение совершено лицами, действовавшими в официальном качестве. В данном постановлении ЕСПЧ указывает на необходимость наличия в государстве «эффективного» механизма правовой защиты, т.е. наличие компетентного органа, которым может являться и суд, по рассмотрению того или иного правового спора.

На наш взгляд, положения статей 134 ГПК РФ и 128 КАС РФ «эффективным» способом защиты назвать нельзя. Более того, законодатель должен был позаботиться об отмене данных статей, создав механизм определения возможности рассмотрения спора судом по аналогии с нормами АПК РФ. К сожалению, авторы Концепции единого Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации<sup>3</sup>, которая определяет перспективы развития процессуального законодательства, не отказываются от института отказа в принятии иска, аргументируя это тем, что принятие заявления судом «дает необоснованные надежды сторонам спора» на его рассмотрение. В Концепции предлагается оставить отказ в принятии иска в случае, когда «заявление с очевидностью не подлежит рассмотрению и разрешению судом данного вида, поскольку заявление рассматривается и разрешается в ином порядке или судом другого вида». Однако критериев «очевидности» не приводится, оставляя этот вопрос опять на разрешение судьи, который должен принять решение единолично без обсуждения данного вопроса в судебном заседании.

Подводя итог сказанному, считаем, что в целях реализации положений ст. 46 Конституции РФ необходимо признать утратившими силу ст. 134 ГПК РФ и ст. 128 КАС РФ, установив, что решение вопроса о возможности или недопустимости рассмотрения дела судом, получившим заявление, должен решаться

---

1 Постановление на русском языке подготовлено для публикации в СПС КонсультантПлюс. Постановление на английском языке опубликовано на сервере Европейского суда по правам человека <http://www.echr.coe.int>.

2 Заключена в г. Риме 04.11.1950 // Собрание законодательства РФ. 1998. № 20. Ст. 2143.

3 Одобрена решением Комитета по гражданскому, уголовному, арбитражному и процессуальному законодательству ГД ФС РФ от 08.12.2014 № 124(1) // Текст доступен в СПС КонсультантПлюс.



по общим правилам судопроизводства, а именно в судебном заседании с вызовом лиц, участвующих в деле. Такой подход обеспечит в полной мере гарантии судебной защиты в любом вопросе о нарушении права гражданина.

#### **Библиография:**

1. Лукьянова И.Н. О Концепции единого Гражданского процессуального кодекса (в поисках баланса правовой определенности и справедливого правосудия) // Законы России: опыт, анализ, практика. 2015. № 3. С. 28 – 33.
2. Пирогова Е.Е. Социальная справедливость в реализации права на участие в судебном заседании // Достойный труд и социальная справедливость: Материалы международной научной конференции / отв. ред. д.ю.н., профессор Т.А. Сошникова. - М.: Издательство Московского гуманитарного университета, 2013. С. 87.
3. Статья подготовлена с использованием материалов СПС «КонсультантПлюс».

**Колесова Н.С.<sup>1</sup>**

### **Проблемы демографии и состояние российского здравоохранения**

**Аннотация:** Автор обосновывается вывод о том, что совокупность современных медико-демографических показателей в той или иной стране определяет приоритетные цели и меры государственной политики, реализуемой в рамках национальной системы здравоохранения, осуществляющей деятельность в интересах охраны здоровья населения

**Ключевые слова:** демографические параметры, эпидемиологический контроль, здравоохранение, угрозы здоровью, ожидаемая продолжительность жизни (ОПЖ)

Среди фундаментальных перемен в демографической сфере, переживаемых человечеством на протяжении последних двух столетий, самое важное место принадлежит совокупности изменений, именуемых «демографический переход». Как известно, изначально феномен демографического перехода был запущен таким процессом, как глобальное снижение смертности, получившим название «эпидемиологический переход». По сути дела, речь идёт о глобальном, постепенном сдвиге от эры, когда смертность в решающей степени зависела от эпидемий и голода, к эре, когда преобладает смертность от болезней, обусловленных старением или человеческой деятельностью.<sup>2</sup> Установление эпидемиологического контроля и расширявшиеся в связи с этим возможности привели к появлению исторически нового явления, такого как «создание современных систем здравоохранения, основной смысл которых в том, чтобы до-

---

<sup>1</sup>Колесова Наталья Сергеевна, кандидат юридических наук, старший научный сотрудник сектора прав человека Института государства и права РАН

<sup>2</sup>Если в первом случае, примерно до конца XVIII в., смертность колебалась в пределах от 20 до 40 лет, то на последующем этапе (XIX - XXI вв.) средняя ожидаемая продолжительность жизни достигает уровня 70 лет и выше.

биваться улучшения и продления жизни всего населения».<sup>1</sup> Как следствие, по мере развития социума существенно повысился уровень такого ключевого демографического индикатора, как «ожидаемая продолжительность жизни» (ОПЖ)<sup>2</sup>, входящего в расчёт индекса развития человеческого потенциала, т.е. главного интегрального показателя уровня и качества жизни населения. Однако следует уточнить, что с одной стороны, огромная часть населения мира всё ещё живёт в условиях традиционной модели, когда смертность в значительной мере определяется инфекционными заболеваниями, а с другой – в настоящее время уже речь идёт о формировании новейшей эпидемиологической модели, так называемой «второй эпидемиологической революции». Суть этого процесса в том, что по мере появления новых рисков и угроз здоровью населения в виде, например, избыточного веса и ожирения, возникают и новые задачи борьбы с ними. По мнению специалистов, в реальности это означает, что на современном этапе в сфере здравоохранения развитые страны стоят перед масштабной и трудной задачей спасти буквально миллионы мужчин и женщин от предотвратимых болезней, инвалидности и смерти.

В целях установления взаимосвязи и взаимообусловленности демографических индикаторов и показателей состояния здоровья населения следует особо отметить, что в мире широкое распространение для определения системы наиболее важных услуг здравоохранения и целевых инвестиций в здоровье получил важный индекс, именуемый «потерянные годы жизни» (Years of Life Lost, YLL). По существу, указанный показатель измеряет уровень смертности именно числом потерянных лет жизни, что позволяет его использовать для оценки социальных и экономических потерь от преждевременной смертности населения. Что касается России, то анализ показывает: для того, чтобы догнать, например, США, нужно улучшить показатель YLL в 2,2 раза, Японии – в 3,7 раза<sup>3</sup>. Сохраняет свою актуальность в России проблема высокой смертности в трудоспособном возрасте (мужчин 16-59 лет, женщин 16-54 лет), причём проблема так называемой «сверхсмертности» мужчин сохраняет особую остроту. Это наглядно демонстрируется следующими цифрами: к примеру, в 2010 г. в результате существенного разрыва в состоянии здоровья мужской и женской части населения индекс «потерянные годы жизни» по мужчинам превышал показатель по женщинам в 2,5 раза<sup>4</sup>.

Общеизвестно, что высока также доля смертности от «внешних причин», включая суицид, а также от деструктивного поведения, лежащего в основе злоупотребления алкоголем и табаком, равно как и наркомании. Кроме того, в Рос-

---

1 См. подробнее: Вишневский А.Г. Новая эпидемиологическая модель и здравоохранение//Демоскоп-Weekly (электронная версия бюллетеня «Население и общество»). 2015. № 653-654.

2 Развёрнутый анализ ряда проблем демографического развития в России дан в: Звездина Н.В., Иванова Л.В. Ожидаемая продолжительность жизни в России и факторы, влияющие на неё// Вопросы статистики. 2015. № 7, С. 10-20.

3 По этой теме см. подробнее: Новгородова А.В. Потерянные годы жизни – индикатор здоровья населения// Народонаселение. 2015. № 2, С. 74-86.

4 Там же

сии значительно выше, чем в Западной Европе, уровень смертности от вируса иммунодефицита человека, причём более 80% ВИЧ-инфицированных моложе 30 лет. Согласно отчёту Института изучения и оценки здоровья, за последние 23 года средняя продолжительность жизни в России увеличилась только на 1,7 года, продолжительность здоровой жизни – на 1,6 года, в то время как во всём мире прирост этого показателя составил 6,2 года.<sup>1</sup> По сообщениям прессы, средняя продолжительность жизни, к примеру, в Великобритании, за последние 100 лет выросла на 28 лет, что стало возможным главным образом благодаря улучшению системы здравоохранения и принятым мерам по снижению детской смертности.<sup>2</sup> При этом следует подчеркнуть, что в целом негативная тенденция роста числа умерших и общего коэффициента смертности преобладает в РФ уже на протяжении нескольких последних десятилетий<sup>3</sup>, что обусловлено как повышением её интенсивности<sup>4</sup>, так и феноменом старения населения. Что касается текущего периода, то согласно статистическим данным, всего за полгода (январь - июнь 2015 г.) естественная убыль населения в силу значительного превышения смертности над рождаемостью удвоилась, а миграционный прирост по сравнению с тем же периодом прошлого года сократился. Число умерших лиц и общий коэффициент смертности по сравнению с соответствующим периодом прошлого года увеличились<sup>5</sup>.

Согласно данным учёных-социологов, феномен неправильного самолечения сам по себе повышает проблемы со здоровьем населения, равно как и уровень смертности. Так, по результатам опросов ВЦИОМ, четверть опрошенных россиян (25%) в случае недомогания предпочитают не обращаться к специалистам, а самостоятельно справляться с болезнями<sup>6</sup>.

К тому же приходится констатировать, что на современном этапе, по данным Росздравнадзора, новая дорогая медтехника<sup>7</sup> в системе ОМС используется в несколько раз менее активно, чем в сопоставимых странах Европы и частных клиниках России. Эксперты объясняют это отсутствием полноценного финансирования бесплатной медицины (государственных или муниципальных организаций здравоохранения), равно как специальных, целевых программ подготовки квалифицированного персонала для работы с современной медицинской техникой.<sup>8</sup> Именно поэтому реформирование отрасли здравоохранения предполагает сотрудничество частных и государственных клиник, что

---

1 Коммерсант, 2015. 28 авг.

2 Gazeta. ru. 2015. 1 сент.

3 С учётом тенденции некоторого снижения смертности, сложившейся, в частности, в период 2006 - 2013 г.г.

4 Несмотря на относительно благоприятную динамику в сокращении младенческой смертности и смертности в детских возрастах.

5 Демоскоп-Weekly. 2015. № 653-654.

6 Там же.

7 Большая часть этого оборудования была закуплена в период 2006-2012 г. г. сначала в рамках приоритетного национального проекта «Здоровье», а затем — в ходе программы перехода к страховым принципам в системе обязательного медицинского страхования (2010-2012 г. г.).

8 См.: Мануйлова А. Вскрытие медицины показало//Коммерсант. 2015. 8 июл.

позволит получить дополнительные возможности для обновления медицинского оборудования без увеличения бюджетной нагрузки. Это, в частности объясняется тем, что медицинские учреждения, предлагающие услуги на платной основе, как правило, обладают существенными преимуществами – высоким уровнем технического оснащения (диагностическое оборудование, собственные лаборатории и др.), меньшими сроками для модернизации, гибкой системой договоров (с пациентами), расширенным режимом работы врачей и лабораторий.

С учётом вышеизложенного, представляется, что наибольшее влияние, как на ожидаемую продолжительность жизни, так и на и уровень смертности в стране, всё же оказывает именно *степень развития системы здравоохранения*. Согласно выводам ряда экспертов, наблюдавшийся рост, как уже отмечалось, в 2015 г. такого основного компонента воспроизводства населения, как смертность<sup>1</sup>, отнюдь не является результатом случайных колебаний, а обусловлен такими причинами, как «системные ошибки руководства отрасли здравоохранения», низкая доступность и падение уровня медицинской помощи.

Неудивительно, что Минздрав России не согласен с экспертными оценками подобного рода.<sup>2</sup> Так, эксперты Министерства здравоохранения в ходе круглого стола на тему «Смертность в РФ: соотношение медицинских и немедицинских факторов» пришли к следующему выводу: статистика прироста смертности россиян в первом полугодии 2015г. нуждается в дальнейшем уточнении. Впрочем, как считают некоторые специалисты - демографы, демографические колебания смертности в течение нескольких месяцев, по сравнению с периодом в 50 – 100 лет, «не говорят ни о чём».

Хотя бы на основании того факта, что в целом в последнее время (с 2004г.) в России, как уже было показано, наблюдается некоторое увеличение средней продолжительности жизни, в основном за счёт женщин старшего возраста.<sup>3</sup> Так или иначе, очевидно, что уровень медицинского обслуживания во многих субъектах РФ требует увеличения временных и долгосрочных инвестиций в здоровье населения, серьёзных и целенаправленных действий со стороны местных и федеральных властей.

В этой связи отнюдь не случайными представляются негативные оценки состояния отечественного здравоохранения со стороны пациентов. Почти две трети (65%)<sup>4</sup> опрошенных в ходе недавнего исследования ВЦИОМ россиян

---

1 В частности, в докладе общественной организации «Комитет гражданских инициатив» (КГИ) фигурирует цифра 14 случаев смерти на 1000 человек, что почти вдвое выше, чем 50 лет назад. Более того, в докладе содержится прогнозная оценка уровня смертности в текущем году, а именно – более 2 млн. человек.

2 Могилевская А. Минздрав отверг системные ошибки// Коммерсант. 2015. 4 июл.

3 Замечу, однако, что по ключевым возрастам - от 20 до 50 лет - страна до настоящего времени не вернулась даже к показателям 1960-х г. г.

(см. подробнее: Мануйлова А. Смертность требует точности//Коммерсант. 2015. 5 сент.).

4 Инициативный всероссийский опрос был проведён 15-16 июля 2015 г.; опрошено 1600 человек в 130 населённых пунктах в 46 областях, краях и республиках России (См. Пресс-выпуск ВЦИОМ № 2919, 2 сент. 2015 г. - <http://wciom.ru>).

оценивают качество медицинских услуг, предоставляемых в государственных больницах и поликлиниках, в целом как низкое (чаще это отмечают люди с высоким достатком – 69%, нежели малоимущие – 59%). Наиболее актуальными проблемами российского здравоохранения, по мнению респондентов, являются низкое качество медицинских услуг (50%) и недостаточный уровень профессиональной подготовки врачей (49%).

В то же время, по данным Фонда независимого мониторинга «Здоровье», более 80% уволенных в ходе идущей оптимизации здравоохранения, сопровождаемой массовыми сокращениями медицинских работников, остались без предложений об альтернативной работе. И это несмотря на то, что увольняемые медработники, как правило, согласны пройти переобучение и работать по смежной специальности. Как показывает практика, в целом в рамках оптимизации здравоохранения около 90 тыс. работников медицинских учреждений остались без работы. И это происходит на фоне того факта, что по официальным данным, в стране не хватает порядка 40 тыс. врачей<sup>1</sup>.

При этом, как показывает практика, демографические тенденции в различных российских регионах и на разных территориях отличаются значительным своеобразием и спецификой. Важно то, что не только социально-экономическая, но и культурно-этическая составляющая жизни населения того или иного региона обуславливают различия в уровне заболеваемости, смертности и рождаемости, а также в продолжительности жизни населения. Например, регионы Северного Кавказа, население которых славится своим долголетием, лидируют по показателям средней продолжительности жизни. Очевидно, что такие благоприятные факторы, как горный воздух, размеренный образ жизни, хорошая наследственность, дают основания утверждать, что именно они определяют на данных территориях невысокий уровень заболеваемости и, как следствие, смертности.

В конечном счёте, из всего сказанного следует, что в России целесообразность формирования национальной стратегической политики в области здравоохранения и демографического развития, главным образом в целях принятия оперативных и превентивных мер по устранению причин предотвратимой и преждевременной смертности, трудно переоценить. Тот факт, что в ещё в 2007г. Указом Президента<sup>2</sup> была утверждена «Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025г.», главными целями которой являются повышение качества жизни и увеличение ожидаемой продолжительности жизни к 2025г. до 75 лет, диктует необходимость формирования многоуровневой системы управления здоровьем в России. Что, в свою очередь, предполагает включение в неё таких элементов, как практическое здравоохранение наряду с проведением мониторинга и аналитических исследо-

---

1 Такие данные были получены в упомянутом фонде «Здоровье» после опроса более 5 тыс. врачей и медсестёр в 41-ом российском регионе. (См. подробнее: Иванова А. Пойти в санитары// Новые известия. 2015. 15 окт.).

2 См. Указ Президента РФ от 9 октября 2007 г. № 1351 «Об утверждении Концепции демографической политики РФ на период до 2025 г.» (с изменениями и дополнениями).

ваний здоровья населения в рамках медицинской науки; реализация федеральных (и региональных) проектов, направленных на снижение смертности населения, на предотвращение потерь человеческого и трудового потенциала страны.

Важно понимать, что тем более важной и первостепенной видится задача усиления профилактической направленности отечественного здравоохранения, совершенствования уже имеющихся и разработка новых организационных форм профилактики, применяемых в первичном звене здравоохранения. Следует обратить особое внимание на то, что профилактические программы должны массово внедряться в реальную практику, а профилактическая активность первичного звена здравоохранения должна быть существенно повышена. В первую очередь профилактические меры должны быть направлены не столько на лечение, сколько на своевременное выявление заболеваний: иными словами, правилом должно быть не лечение заболевшего человека, а использование современных технологий, медицинских протоколов и знаний конкретного врача для того, чтобы предотвращать болезни <sup>1</sup>.

Кроме того, по мнению специалистов, в целях внедрения профилактики в повседневную практику, необходимо основной акцент делать «не на третичную профилактику, а на первичную и вторичную». Элементами построения системы медицинской помощи в таком формате, по сути дела, являются изменение образа жизни, борьба с факторами риска, формирование групп риска и работа с ними, строгий контроль над качеством оказания медицинской помощи. <sup>2</sup> Что касается собственно демографических индикаторов, то становится очевидным, что в настоящее время в современной России начинается, как показывает анализ, довольно сложный демографический период. Это находит своё проявление в том, что в трудоспособный возраст входят малочисленные поколения 1990-х годов, а в пенсионный – многочисленное поколение 1950-1960-х годов. Более того, в условиях кризисной макроэкономической ситуации в стране (санкций, роста курса валют, отсутствия полноценного финансирования отрасли здравоохранения и проч.) весь комплекс проблем демографического характера усугубляется. Отмечу, что, как утверждает директор Института экономики здравоохранения ВШЭ Л. Попович, в этом социальном контексте «состояние здоровья и продуктивность тех, кто останется в трудоспособном возрасте, будут иметь ключевое значение» <sup>3</sup>.

Проведённый краткий анализ современной ситуации в области охраны здоровья населения не даёт возможности однозначно констатировать факт улучшения состояния отрасли здравоохранения, и, соответственно, основных

---

1 Как свидетельствует опыт западных стран, в целях медико-санитарного просвещения и предотвращения заболеваний среди работающего населения разрабатываются модели массовой профилактики на рабочем месте.

2 См., например, интервью с директором НИИ урологии Минздрава России профессором Аполихиным О.И.: Краснопольская И. Перепутали карманы// Российская газета.2013. 22 ноя.

3 По этой теме см.: Степанова И. Цена неэффективности//Медицинская газета. 2015. 28 авг.

показателей в области заболеваемости и смертности во многих регионах Российской Федерации. Очевидно, что для минимизации отмеченных недостатков реформирования сферы здравоохранения значительные усилия как минимум должны направляться : на использование закупленного медоборудования на полную мощность (1); на усиление контроля качества и безопасности оказания медицинской помощи основным возрастным группам населения (2).

Согласно ключевому закону от 21 ноября 2011г. №323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (ст. 87), подобный, всеобъемлющий контроль медицинской деятельности осуществляется путём «определения показателей качества деятельности медицинских организаций и создания системы оценки деятельности медицинских работников, участвующих в оказании медицинских услуг». Однако, как утверждается, в частности, Федеральной антимонопольной службой (ФАС), ни вышеуказанные показатели, ни система оценки до настоящего времени не внедрены в практику <sup>1</sup>, что говорит об обострении проблемы. Остаётся добавить, что с учётом современных политических, правовых и экономических реалий, достаточно сложные вопросы качества и безопасности медицинской помощи должны находить в рамках нормативных правовых актов непротиворечивую и подробную регламентацию.

В заключение следует ещё раз подчеркнуть, что современная демографическая ситуация в любой стране (включая Россию) складывается под воздействием экономических, политических и других социальных факторов. Это значит, что достижение целей российской демографической политики не в последнюю очередь зависит от успешного решения различных задач социально-экономической сферы, таких как стабильный экономический рост, увеличение объёмов государственного финансирования бесплатной медицины, снижение дифференциации населения по доходам, эффективное развитие социальных сфер (здравоохранения, образования, социальной защиты населения). Следовательно, важнейшее значение для управления демографическим развитием страны имеет проведение реформ в экономической, политической и социальной сфере наряду с массовым изменением модели поведения <sup>2</sup>, что, в свою очередь, не может не повлиять в лучшую сторону на здоровье и естественную убыль населения.

---

1 Николаева Д. Безнадзорная медицина// Коммерсант. 2015. 27 янв.

2 Имеется в виду не что иное, как внедрение стереотипов так называемого «самосохранительного» поведения в виде изменения малоподвижного образа жизни, отказа от вредных привычек (алкоголизма, табакокурения ) и проч.

## Политика в отношении предоставления гражданства как важнейшая составляющая миграционной политики Российской Федерации

**Аннотация:** В статье рассматриваются тенденции развития федерального законодательства о гражданстве в свете приоритетов миграционной политики и превращения России в государство иммиграции.

**Ключевые слова:** гражданство, иммиграция, миграционная политика, интеграция мигрантов, натурализация.

Миграция является одним из серьезных индикаторов процессов, происходящих в жизни общества. После распада Советского Союза специалисты отмечали резкую деформацию миграционных процессов, распространение процессов репатриации, увеличение дисбаланса в распределении региональных миграционных потоков<sup>2</sup>. Россия, провозгласившая себя правопреемником СССР, имела положительный баланс миграционного обмена со всеми бывшими республиками Советского Союза<sup>2</sup>. Иммиграция из стран нового зарубежья достигла максимальных объемов в 1994 г., а затем стала снижаться<sup>3</sup>. В 1993 - 2005 гг. в миграционных потоках в Россию преобладали представители народов и этнических групп Российской Федерации, однако общее число русских в составе иммигрантов постоянно сокращалось, начиная с 1994 г.<sup>4</sup>.

Получение гражданства государства пребывания – один из показателей интеграции мигранта в принимающее государство и общество. Вместе с тем ни в одном из программных документов по вопросам миграции, разработанных и принятых после вступления в силу Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации»<sup>5</sup>, политика в отношении предоставления гражданства как таковая не рассматривается. Правовое регулирование вопросов, связанных с предоставлением гражданства Российской Федерации, трактуется в документах Федеральной миграционной службы в качестве одного из инструментов стабилизации и увеличения численности постоянного

---

1 Васильева Татьяна Андреевна, заместитель директора Федерального государственного бюджетного учреждения науки Институт государства и права Российской академии наук.

2. Миграция в постсоветском пространстве: политическая стабильность и международное сотрудничество / Под ред. Дж. Азраэл, В. Мукомель, Э. Паин. М., 1997. С. 45; Права человека. Итоги века, тенденции, перспективы / Под ред. Е. А. Лукашевой. М., 2002. С. 161

2 Зайончковская Ж. Миграционные тренды в СНГ: итоги десятилетия // Миграция в СНГ и Балтии: через различия проблем к общему информационному пространству / Под ред. Г. Витковской, Ж. Зайончковской. М., 2001. С. 182.

3 При этом из 6,8 млн. человек, составивших миграционный прирост в 1990-2010 г. , 72% приехали в нашу страну в 1990 - 2000 гг. См.: Вишневский А. Новая роль миграции в демографическом развитии // URL: [russiancouncil.ru/inner/?id\\_4=1752](http://russiancouncil.ru/inner/?id_4=1752) (дата обращения: 01.09. 2015).

4 Демографические перспективы России / Под ред. академика Осипова Г.В., проф. Рязанцева С.В. М., 2008. С. 546-647.

5 СЗ РФ. 2002. № 22. Ст. 2031.



населения страны<sup>1</sup>. Вместе с тем демографы, признавая важную компенсирующую роль миграции, отмечают, что полноценное демографическое значение имеют только те мигранты, которые остаются в стране и фактически превращаются в ее постоянных жителей, и что объемы такой миграции в значительной степени зависят от приоритетов миграционной политики, правового регулирования вопросов миграции и гражданства<sup>2</sup>.

Положение Российской Федерации на современном этапе развития отличается определенным своеобразием. В России, как и во многих постсоциалистических странах, продолжается процесс консолидации нации и «сбора» на своей территории соотечественников, которые превратились в иностранцев, не покидая места своего жительства, в результате распада Советского Союза. Одновременно она является и государством иммиграции, испытывающим серьезную миграционную нагрузку, будучи привлекательной в первую очередь для граждан сопредельных постсоветских государств, для которых предусмотрен безвизовый режим пересечения государственной границы.

Среди иностранных граждан, постоянно проживающих на территории Российской Федерации, подавляющее большинство (84%) являются гражданами государств – членов СНГ, наиболее многочисленные группы составляют граждане Узбекистана, Украины и Таджикистана<sup>3</sup>. С учетом предусмотренных в федеральном законодательстве о гражданстве требований в отношении ценза оседлости именно представители постсоветских государств – наиболее вероятная категория потенциальных граждан Российской Федерации. В силу различия между статусами гражданина и временного мигранта получение российского гражданства становится в современных условиях средством, обеспечивающим доступ к определенным социальным благам, правам и свободам, и потому стремление к приобретению гражданства Российской Федерации, по мнению социологов<sup>4</sup>, не всегда является следствием завершения процесса интеграции в российское общество и проявлением лояльности к государству.

По данным Министерства иностранных дел, наибольшее количество обращений, связанных с вопросами гражданства, традиционно характерно для государств, входивших в состав бывшего СССР, а также для стран дальнего зарубежья с многочисленными русскоязычными диаспорами (ФРГ, США, Израиль, Великобритания, Греция, Италия, Испания, Франция). В 2012г. большую часть принятых в российское гражданство (19, 5 тысяч из 34 тысяч человек) составляли дети, рожденные в смешанных браках. Основное количество обраще-

---

1 Федеральная Миграционная служба. Доклад о результатах и основных направлениях деятельности Федеральной миграционной службы на 2013 год и плановый период 2014-2016 годов (Цель 2 Раздела I) // URL: [www.fms.gov.ru/about/statistics/plans/details/81732](http://www.fms.gov.ru/about/statistics/plans/details/81732) (дата обращения: 12.09.2015).

2 Вишневский А. Указ. соч.

3 Социально-демографический портрет России. По итогам Всероссийской переписи населения 2010 года. М., 2012. С. 85.

4 Мукомель В.И. Политика интеграции. М., 2012. С. 14.

ний, связанных с удостоверением наличия российского гражданства по рождению, приходилось на загранучреждения в ФРГ, США, Бельгии и Киргизии<sup>1</sup>.

После принятия Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» основные изменения, вносившиеся в законы и нормативные правовые акты, регулирующие данную сферу отношений, были преимущественно связаны со статусом Российской Федерации как правопреемника СССР и предусматривали преференциальный режим предоставления гражданства для бывших граждан Советского Союза и их потомков. Специфика России как государства иммиграции не находила отражение в действующем законодательстве.

В Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 декабря 2012г.<sup>2</sup> и в Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025г.<sup>3</sup> были зафиксированы новые приоритеты в данной сфере регулирования. Было определено, что Россия заинтересована в приеме в гражданство соотечественников и тех мигрантов, которые успешно прошли процесс социальной адаптации и интеграции в нашей стране. Кроме того, признано целесообразным введение упрощенного порядка получения гражданства Российской Федерации лицами, имеющими вид на жительство, которые являются предпринимателями, инвесторами, квалифицированными специалистами и членами их семей, а также выпускниками российских учреждений профессионального образования. Таким образом, современная миграционная политика Российской Федерации предполагает изменение структуры внешней миграции, и правовое регулирование приобретения гражданства рассматривается в качестве инструмента ее реализации.

В 2013-2014 гг. в Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» были внесены значительные изменения. Они были направлены, в частности, на предоставление гражданства Российской Федерации в упрощенном порядке участникам Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом; иностранным гражданам, признанным носителями русского языка; иностранным гражданам и лицам без гражданства, получившим после 1 июля 2002г. профессиональное образование по основным профессиональным образовательным программам, имеющим государственную аккредитацию, в образовательных или научных организациях Российской Федерации; индивидуальным предпринимателям, инвесторам, высококвалифицированным специа-

---

1 Материал к выступлению на заседании Комиссии по вопросам гражданства при Президенте Российской Федерации (июнь 2013 г.) «О реализации учреждениями системы МИД России законодательства о гражданстве Российской Федерации в 2012-2013 гг.».

2 Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 декабря 2012 «Послание Президента России Владимира Путина Федеральному Собранию РФ» // URL: [www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_138990/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_138990/) (дата обращения: 19.09. 2015).

3 Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 г. // URL: [www.kremlin.ru/news/15635](http://www.kremlin.ru/news/15635) (дата обращения: 20.09. 2015).

листам. Был разработан и принят ряд нормативных правовых актов, необходимых для реализации соответствующих положений.

В связи с серьезными изменениями, внесенными в законодательство о гражданстве Российской Федерации в последние годы, требуется время для адаптации правоприменительных органов и лиц, заинтересованных в приобретении российского гражданства, к новым правилам. Такой подход соотносится с требованиями, предъявляемыми к качеству законов, и принципу правовой определенности, которые предполагают стабильность правового регулирования и существующих правоотношений, отсутствие слишком частых и необоснованных изменений. В течение этого периода необходимо уделить особое внимание мониторингу реализации законодательства о гражданстве, с тем, чтобы оценить необходимость, достаточность и эффективность предложенных правовых решений в свете реализации целей и задач миграционной политики. Однако в перспективе необходимо проработать вопрос о принятии нового закона о гражданстве. Необходимость его разработки обусловлена, в первую очередь, преобразованием Российской Федерации в государство иммиграции, для которого характерен более селективный подход к приему в гражданство, более жесткое увязывание вопросов предоставления гражданства с интеграцией лиц, заинтересованных в его приобретении, в принимающее общество.

Начиная с 2006г. в Федеральный закон от 31 мая 2002г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» практически ежегодно вносились изменения, иногда - несколько раз в год (2014г. – 6 раз, 2013г. – 3 раза, 2008г. – 2 раза). Некоторые изменения носили концептуальный характер и в связи с этим плохо имплементировались в изначальную логику закона. В результате данный акт в значительной степени перестал отвечать требованиям, предъявляемым к качеству закона. На необходимость концептуального переосмысления, а не только точечной правки действующего законодательства о гражданстве указывал В. Лукин еще в то время, когда он являлся Уполномоченным по правам человека<sup>1</sup>.

При разработке нового законодательства, прежде всего, необходимо определиться с концептуальными подходами: рассматривает ли Российская Федерация мигрантов как потенциальных граждан или как лиц, временно находящихся на ее территории, в какой степени увязываются вопросы предоставления гражданства и интеграции соответствующих лиц в принимающее общество (рассматривается ли облегчение доступа мигрантов к гражданству как необходимая мера их интеграции или прием в гражданство является результатом успешного завершения этого процесса). Решение этих вопросов предопределяет содержание законодательного регулирования, характер требований, предъявляемых к кандидатам на прием в гражданство.

---

<sup>1</sup> Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2013 год (Разд. 6. Право на гражданство) // URL: [ombudsmanrf.org/doklady/7625-доклад-уполномоченного-по-правам-человека-в-российской-федерации-за-2013-год](http://ombudsmanrf.org/doklady/7625-доклад-уполномоченного-по-правам-человека-в-российской-федерации-за-2013-год) (дата обращения: 20.10. 2015).

Законодательство о гражданстве решает задачи улучшения демографической и миграционной ситуации. В силу этого требуется более тесная координация законов и нормативных правовых актов, регулирующих приобретение и прекращение гражданства, и законов и нормативных правовых актов, регламентирующих вопросы въезда и выезда, пребывания и трудоустройства иностранных граждан на территории Российской Федерации, статус соотечественников, проживающих за рубежом.

В содержательном плане можно выделить несколько перспективных направлений реформирования законодательства о гражданстве: корректировка условий приобретения гражданства на общих основаниях (введение интеграционных требований для лиц, претендующих на получение российского гражданства), уточнение круга лиц, принимаемых в гражданство в упрощенном порядке (дети мигрантов, родившиеся и проживающие на территории страны), введение дополнительных оснований для утраты гражданства Российской Федерации (в силу закона в связи с утратой связи с государством гражданства, поступлением на государственную службу иностранного государства), корректировка статуса лиц, имеющих двойное гражданство.

При разработке нового федерального закона о гражданстве необходимо исходить из того, что все значимые для данной сферы отношений вопросы должны быть урегулированы в одном законодательном акте, исключения и изъятия из установленных в законе общих правил должны быть выражены в самом его тексте. В законе должны быть детально урегулированы все административные процедуры, связанные с производством по делам о гражданстве.

Соответствующее правовое регулирование должно ориентироваться на уважение достоинства и свободы человека, его право самостоятельно определять свою судьбу. При этом нельзя забывать о том, что закон о гражданстве затрагивает и значимые для каждого государства вопросы национальной идентичности, социокультурной однородности и сплоченности общества. Следует учитывать и международно-правовые последствия принятия соответствующего акта, в частности то, какое воздействие он может оказать на правовое положение граждан Российской Федерации, проживающих за рубежом<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> В качестве примера таких последствий можно указать намерение членов Правительства Финляндии исследовать вопрос о возможности нахождения на государственной службе лиц, имеющих двойное гражданство, в свете угрозы национальной безопасности. По мнению специалистов, данные шаги были обусловлены увеличением числа граждан Российской Федерации, принятых в финское гражданство (россияне составляют треть из 60 тыс. лиц, имеющих наряду с финским иное гражданство) и изменением политики Российской Федерации в отношении лиц, имеющих двойное гражданство. См.: Brander S. Finland: Ministry of Interior announces investigation on dual citizenship // URL: [eudo-citizenship.eu/citizenship-news/1229-finland-ministry-of-interior-considers-tightening-dual-citizenship-laws](http://eudo-citizenship.eu/citizenship-news/1229-finland-ministry-of-interior-considers-tightening-dual-citizenship-laws) (дата обращения: 19.08. 2015); Brander S. Finland to enquire whether dual citizenship of civil servants poses a threat to national security // URL: [eudo-citizenship.eu/citizenship-news/1285-finland-to-enquire-whether-dual-citizenship-of-civil-servants-poses-a-threat-to-national-security](http://eudo-citizenship.eu/citizenship-news/1285-finland-to-enquire-whether-dual-citizenship-of-civil-servants-poses-a-threat-to-national-security) (дата обращения: 19.08 2015).

### **Библиография:**

- 1.Вишневский А. Новая роль миграции в демографическом развитии // URL: [russiancouncil.ru/inner/?id\\_4=1752](http://russiancouncil.ru/inner/?id_4=1752).
- 2.Демографические перспективы России / Под ред. академика Осипова Г.В. проф. Рязанцева С.В. - М.: Экон-Информ, 2008. . – 906 с.
- 3.Миграция в постсоветском пространстве: политическая стабильность и международное сотрудничество / Под ред. Дж. Азраэл, В. Мукомель, Э. Паин. - М.: Комплекс-Прогресс, 1997. – 225 с.
- 4.Миграция в СНГ и Балтии: через различия проблем к общему информационному пространству / Под ред. Г. Витковской, Ж. Зайончковской. - М.: Аламантъ, 2001. – 295 с.
- 5.Мукомель В.И. Политика интеграции. – М: Фонд «Новая Евразия», 2012. – 38 с.
- 6.Права человека. Итоги века, тенденции, перспективы / Под ред. Е. А. Лукашевой. - М.: Норма, 2002. – 448 с.
- 7.Социально-демографический портрет России. По итогам Всероссийской переписи населения 2010 года. - М.: Статистика России, 2012. – 184 с.
- 8.Brander S. Finland: Ministry of Interior announces investigation on dual citizenship // URL: [eudo-citizenship.eu/citizenship-news/1229-finland-ministry-of-interior-consideres-tightening-dual-citizenship-laws](http://eudo-citizenship.eu/citizenship-news/1229-finland-ministry-of-interior-consideres-tightening-dual-citizenship-laws).
- 9.Brander S. Finland to enquire weather dual citizenship of civil servants poses a threat to national security// URL: [eudo-citizenship.eu/citizenship-news/1285-finland-to-enquire-weather-dual-citizenship-of-civil-servants-poses-a-threat-to-national-security](http://eudo-citizenship.eu/citizenship-news/1285-finland-to-enquire-weather-dual-citizenship-of-civil-servants-poses-a-threat-to-national-security).

**Волох В.А.<sup>1</sup>**

### **Совершенствование законодательства о предоставлении иностранным гражданам убежища в Российской Федерации**

**Аннотация:** В статье рассматриваются проблемы вынужденной миграции в современное время и вопросы защиты прав лиц, ищущих убежища.

Сравнительно правовой анализ применения действующей редакции Федерального закона «О беженцах» с европейской практикой, а также с правоприменительной практикой предоставления убежища в России выявил отдельные недостатки этого Закона, автор предлагает ряд существенных изменений в действующие нормативные правовые акты об убежище и, прежде всего, в Федеральный закон «О беженцах».

**Ключевые слова:** права человека, вынужденная миграция, миграционное законодательство, концепция, ФМС России, беженцы, лица, ищущие убежища, Федеральный закон «О беженцах», международная защита прав мигрантов.

---

<sup>1</sup> Волох Владимир Александрович – профессор Государственного университета управления, доктор политических наук, почетный работник ФМС России, председатель Общественного совета при ФМС России (Россия, Москва)

Миллионы людей ежегодно пересекают государственные границы в поисках нового места жительства или работы, в целях учебы или различного рода стажировок, едут на отдых или лечение, а также спасаясь от политических, национальных, расовых преследований или экологических бедствий. Эти и другие виды миграционного движения часто объединяются в понятие международная миграция населения, которая в наши дни приобрела глобальный характер и затрагивает практически все страны мира, в том числе и Россию.

По причинам миграция подразделяется на три основных типа — добровольная, вынужденная и принудительная миграция. Первая связана с добровольным принятием индивидом или социальной группой решения о миграции.

Вынужденная миграция - территориальные перемещения людей, покинувших место жительства вследствие совершенного в отношении их или членов семей насилия или преследования либо реальной возможности подвергнуться насилию и преследованию, а также вследствие экстраординарных обстоятельств экономического, природного, техногенного или другого характера<sup>1</sup>.

Значительную часть вынужденных мигрантов составляют беженцы, лица, ищущие убежище и некоторые другие категории мигрантов, которые нуждаются в международной защите их прав и свобод. «Каждый человек имеет право искать убежище от преследования в других странах и пользоваться этим убежищем»<sup>2</sup>.

Необходимо отметить, что за последние годы усилия мирового сообщества в значительной мере были направлены на формирование правовой базы защиты прав мигрантов и беженцев. Защита прав человека, в том числе вынужденных мигрантов является одним из центральных направлений деятельности большинства международных и российских организаций.

На фоне обострения вооруженного конфликта на Ближнем Востоке в Европу хлынул поток вынужденных мигрантов, многие из которых стремятся попасть в западные страны. За текущий, 2015 год, прошения о предоставлении статуса беженца в странах Европы подали уже более 800 тысяч человек, сообщает Times со ссылкой на данные ООН<sup>3</sup>. Большинство желающих получить статус беженца в наиболее развитых странах Евросоюза являются гражданами Сирии, Афганистана и Ирака. Большое количество прошений поступает также от трудовых мигрантов.

Страны-члены ЕС серьезно обеспокоены проблемами неконтролируемого потока мигрантов с Ближнего Востока, стремящихся в Европу и пытаются найти пути урегулирования миграционного кризиса.

---

1 Волох В.А. Формирование и реализация государственной миграционной политики Российской Федерации в сфере вынужденной миграции и предоставления убежища. Монография. // М.: Издательство «Спутник+», 2009 – 184 с.

2 Статья 14 Всеобщей декларации прав человека // <http://www.unrussia.ru/ru/agencies/upravlenie-verkhovogo-komissara-oon-po-delam-bezhentsev-uvkb-oon>

3 <http://korrespondent.net/world/3582441-oon-za-hod-status-bezhentsa-v-evrope-zaprosyly-800-tysiach-chelovek>

Проблема беженцев в России, практически неизвестная в советский период, оказалась в центре внимания журналистов и ученых в 1990-е годы. Затем, в начале этого столетия, интерес к ней значительно ослаб. Однако в последние годы, по мере нарастания потока беженцев с востока Украины и других категорий мигрантов, ищущих убежище, эта проблема вновь приобрела серьезное значение.

В начале 2014 года вследствие широкомасштабного применения военной силы в Донецкой и Луганской областях, а также ухудшения политической и экономической ситуации на Украине и пессимистических ожиданий населения относительно ее развития резко возросла вынужденная иммиграция украинских граждан в Российскую Федерацию.

Россия, исходя из принципов гуманизма, братских отношений с народом Украины, последовательно проводит политику «широко открытых дверей», несмотря на серьезное бремя, связанное с их приемом.

Прибывающим гражданам Украины была предоставлена возможность легализовать свое правовое положение в соответствии с Федеральным законом «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» либо обратиться за убежищем в соответствии с Федеральным законом «О беженцах».

На сегодняшний день в России находится около 2,6 миллионов украинских граждан. В пунктах временного размещения, которых в субъектах Российской Федерации насчитывается 299, находится около 16,4 тыс. человек, в том числе 5,2 тыс. детей. В частном секторе размещены 567 тыс. человек.

Граждане Украины активно обращаются в подразделения ФМС России по вопросам определения своего правового статуса. Так, по состоянию на конец октября 2015 года в России по разрешению на временное проживание находится более 325 тыс. человек, с видом на жительство - более 111 тысяч, оформлено 149 тыс. разрешительных документов для осуществления трудовой деятельности (144 тыс. – патенты; 5 тыс. – разрешения на работу). На учете состоит более 311 тыс. граждан Украины, имеющих статус беженца или временное убежище.

Долгое время также проблемным регионом остается Афганистан. За этот год из Афганистана прибыло 5,7 тыс. человек, что почти на 15% больше, чем в прошлом году. Находится в России более 8,7 тыс. человек, в том числе 4,3 тыс. по РВП и виду на жительство. Статус беженца или временное убежище имеют около 1 тыс. человек.

В этом году на территорию Российской Федерации въехало более 9,2 тыс. граждан Сирии, что почти на 3% больше, чем в прошлом году. А всего на сегодняшний день в России находится около 7 тыс. граждан Сирии, в том числе около 4,5 тыс. проживает в России на основании РВП или вида на жительство. Более 1,5 тыс. человек имеют статус беженца или временное убежище.

В целом можно отметить, что ситуация с гражданами Сирии, Афганистана и Украины, пребывающими на территории Российской Федерации находится в рамках правового поля и полностью контролируется.

Это же подтверждают и представители Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев. Так, г-н Баиса Вак-Войя - Представитель УВКБ

ООН в Российской Федерации рассказал «СарИнформу», как оценивают размещение беженцев с Украины в Саратовской области. «Я знаю о ситуации с беженцами в Саратовской области. Мы отвечаем за размещение украинцев в разных городах России. По информации миграционной службы, специалисты действуют правильно. Нигде в России нет пробелов в работе с беженцами, все они получают, то, что нужно для жизни. Отрицательных отзывов от беженцев у нас не было и не будет. Мы знаем, что от Камчатки до Воронежа и в других городах страны украинским беженцам оказывают услуги правовой защиты и любую материальную помощь — в общем, все, что им понадобится. И ни одного замечания мы пока не получили<sup>1</sup>».

Вместе с тем нестабильность, возникшая в ряде регионах мира, вызывает необходимость актуализации нормативных правовых документов по работе с лицами, ищущими убежища и другими категориями граждан<sup>2</sup>.

Российская Федерация в 1992 году присоединилась к Конвенции ООН 1951 года о статусе беженцев и Протоколу 1967 года, касающемуся статуса беженцев, приняв тем самым на себя соответствующие международные обязательства о предоставлении убежища иностранным гражданам и лицам без гражданства в соответствии с нормами международного права.

Действующий в настоящее время Федеральный закон «О беженцах» в целом соответствует основным положениям Конвенции ООН 1951 года о статусе беженцев<sup>3</sup>, Протоколу 1967 года, касающегося статуса беженцев<sup>4</sup> и международным договорам, разработанным под эгидой Совета Европы.

Вместе с тем сравнительно правовой анализ применения действующей редакции Федерального закона «О беженцах» с европейской практикой, а также с правоприменительной практикой предоставления убежища в России выявил и ряд недостатков этого Закона.

В нем имеется ряд пробелов, в основном, процессуального характера, не позволяющих эффективно рассматривать ходатайства о признании беженцем, некоторые нормы нелогичны и сложны для понимания, что создает в настоящее время проблемы при реализации Закона.

Прежде всего, необходимо отметить, что процедура признания лица беженцем затянута. Промежуточные стадии, предусмотренные действующим законодательством, такие как предварительное рассмотрение ходатайства, принятие решения о выдаче свидетельства о рассмотрении ходатайства по существу либо в отказе в рассмотрении ходатайства по существу только усложняют процедуру. Это приводит к неоправданно длительному рассмотрению ходатайства.

---

1 <http://economicsandwe.com/F0BC84067EAFFC97/>

2 Воронина Н.А. Миграционное законодательство России: состояние, проблемы, перспективы. Монография. // М.: Издательство «Спутник+», 2010.

3 Международные договоры Российской Федерации по вопросам миграции (часть первая) Сборник документов. М.- 2004. С. 163

4 Международные договоры Российской Федерации по вопросам миграции (часть первая) Сборник документов. М.- 2004. С. 188



В этой связи представляется целесообразным исключить из Федерального закона «О беженцах» стадию предварительного рассмотрения ходатайства, превратив данную процедуру в одноступенчатую.

Необходимо ввести на законодательном уровне понятия «безопасная страна» и «третья безопасная страна», «временная защита», уточнить понятие «член семьи», предусмотрев совмещение процедуры признания беженцем и предоставления временного убежища, что позволит сократить срок определения правового положения лица, заявившего о предоставлении убежища, в среднем на три месяца.

Также целесообразно предусмотреть механизм перераспределения по территории Российской Федерации лиц, заявивших о предоставлении убежища, путем ежегодного установления ФМС России распределительных квот регистрации заявлений о признании беженцем или о предоставлении временного убежища в Российской Федерации для территориальных органов.

В целях безопасности лиц, ищущих убежище, лиц, признанных беженцами, лиц, которым предоставлено временное убежище или временная защита на территории Российской Федерации следует ввести запрет без письменного их согласия на предоставление информации об этих лицах государственным органам, иным организациям и гражданам государства их гражданской принадлежности либо прежнего обычного местожительства, средствам массовой информации, за исключением Управления Верховного Комиссара ООН по делам беженцев, а также органов исполнительной власти Российской Федерации и иных организаций, уставная деятельность которых предполагает оказание помощи данным категориям граждан на территории Российской Федерации.

В соответствии с положением пункта 1 статьи 32 Конвенции ООН 1951 года о статусе беженцев, целесообразно предусмотреть исключение из принципа не высылки лиц, пребывание которых на территории Российской Федерации угрожает национальной безопасности Российской Федерации, или осужденных вступившим в силу приговором суда за совершение на территории Российской Федерации особо тяжкого преступления и представляющих угрозу общественной безопасности.

На наш взгляд, нет необходимости в приеме заявлений о предоставлении убежища за пределами территории Российской Федерации на территории третьих государств, поскольку в этой ситуации, когда заявители не находятся под юрисдикцией Российской Федерации невозможно им предоставить надежную международную защиту, осуществить проверку обоснованности их заявлений. При этом следует предусмотреть специальный порядок рассмотрения заявлений о предоставлении убежища лиц, находящихся в транзитной зоне международного аэропорта или международного морского либо речного порта Российской Федерации. Важной новацией в законопроекте должно стать установление четких критериев для предоставления иностранным гражданам временного убежища на территории Российской Федерации.

Вероятно, следует исключить досудебное обжалование в ФМС России решений территориальных органов, а также уточнить порядок рассмотрения

жалоб в судах. Такие меры сократят сроки подачи жалобы на решения территориальных органов ФМС России до 15 дней, а в ряде случаев до семи дней со дня ознакомления лица с решением.

Следует особо отметить необходимость детализации порядка приема групп мигрантов в случае их экстренного прибытия на территорию Российской Федерации в поисках временной защиты, определив правовое положение лиц, получивших временную защиту.

Таким образом, рассматривая проблемы международной защиты лиц, ищущих убежище, признанных беженцами, которым предоставлено временное или политическое убежище, временная защита на территории Российской Федерации, можно сделать вывод о необходимости внесения существенных изменений в действующие нормативные правовые акты об убежище и, прежде всего, в Федеральный закон «О беженцах».

### **Библиография:**

1. Воронина Н.А. Миграционное законодательство России: состояние, проблемы, перспективы. Монография. // М.: Издательство «Спутник+», 2010.
  2. Воронина Н.А. Обеспечение прав человека в области миграции: международные и национальные стандарты и механизмы // Права человека: итоги века, тенденции, перспективы / Под общ. ред. чл.-корр. РАН Е.А. Лукашевой. - М.: НОРМА. 2002;
  3. Воронина Н.А. Деятельность общественных организации России по защите прав мигрантов в России. // Права человек и правозащитная деятельность государства. Сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции, 12 мая 2003 г. / Под ред. д.ю.н. В.Н. Лопатина – СПб.: Изд. «Юридический центр Пресс, 2003.
  4. Воронина Н.А., Волох В.А., Володин Е.В. Административно-правовые процедуры и режимы в системе миграционных правоотношений в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства. Монография. // М.: ГУУ, 2014, 139 с.
  5. Волох В.А. Формирование и реализация государственной миграционной политики Российской Федерации в сфере вынужденной миграции и предоставления убежища. Монография. // М.: Издательство «Спутник+», 2009.
  6. Волох В.А., Володин Е.В. Предоставление убежища в Российской Федерации иностранным гражданам и лицам без гражданства: процедура рассмотрения ходатайства и порядок их трудоустройства // Вестник университета (ГУУ), 2015
  7. Волох В.А., Володин Е.В. Порядок трудоустройства иностранных граждан, получивших статус беженца или временное убежище в Российской Федерации // Вопросы права и политики, 2015
- Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года. Утверждена Президентом РФ от 13 июня 2012 г.
8. Крылов К.Д. Новые политико-правовые инициативы в продвижении социальной справедливости в целях справедливой глобализации. // «Социальная справедливость и гуманизм в современном государстве и праве» / отв. ред. Т.А. Сошникова: материалы международной конференции. – М.: Изд-во Моск. гуманит. ун-та, 2015. С.43-46

9. Крылов К.Д. Приоритеты и правовые ориентиры дальнейшего законодательства в области миграции. // Парламентские слушания. Совершенствование законодательства в области привлечения и использования иностранной рабочей силы в Российской Федерации. 21 мая 2009 года.- М.: Федеральное Собрание Российской Федерации. Совет Федерации. 2009. С.36-38
10. Рошин Ю.В. Миграция в судьбе России // Москва-Тверь: Издательский дом «Авангард»: Седьмая буква. 2012.
11. Сошникова Т.А. Пути повышения роли профессиональных союзов в современной России. Монография // М.: Изд-во Моск. гуманитар. ун-та, 2014, - 152с.
12. Суворова В.А. Опыт России в области противодействия торговле людьми (статья) // Вестник университета. ГУУ. М.: ГУУ, 2011. № 11.
13. Сулейманова Ш.С. Национальная политика России и СМИ (1990 – 2000): теория и практика. Монография – М.: Издательство РАГС. 2009 – 7,8 п.л.

Надилова А. К.<sup>1</sup>

### **Права трудовых мигрантов в рамках Евразийского экономического союза (ЕАЭС)**

**Аннотация:** В данной статье поднимается вопрос о тенденции развития законодательства о трудовой миграции государств – членов ЕАЭС.

**Ключевые слова:** труд, трудовые мигранты, Евразийский экономический союз, трудовое законодательство.

Учитывая, что трудовая миграция государств – членов ЕАЭС сегодня имеет тенденцию к расширению, а перераспределение рабочей силы способствует решению ряда приоритетных для стран Союза задач в области стабилизации и подъема экономики, повышения инвестиционной привлекательности, развития отдельных регионов с недостаточностью трудовых ресурсов, на сегодняшний день актуальной представляется сама постановка задачи гармонизации трудового законодательства государств – членов ЕАЭС, создание межгосударственных стандартов в сфере регулирования наемного труда, что одновременно может содействовать процессу совершенствования национальных законодательств о труде.

Так, Согласно Договору о Евразийском экономическом союзе (ЕАЭС), который вступил в силу 1 января 2015 года<sup>2</sup>, трудящимся государств-членов ЕАЭС не требуется получения разрешения на осуществление трудовой деятельности в государстве трудоустройства. При этом договор прямо предусматривает, что государства-члены ЕАЭС не устанавливают и не применяют ограничения, установленные их законодательством в целях защиты национального рынка труда.

---

<sup>1</sup>Надилова Айнура Куанышбековна, кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского права и гражданского процессуального права Казахского гуманитарно-юридического университета (КазГЮУ), PhD.

<sup>2</sup> <http://www.zakon.kz/4678740-1-janvarja-2015-goda-vstupit-v-silu.html>

В целях расширения сферы возможного трудоустройства трудящимся государств-членов также предоставлена возможность осуществления трудовой деятельности не только по трудовому договору, но и гражданско-правовому договору. Кроме того, срок временного пребывания (проживания) трудящегося определяется сроком действия трудового или гражданско-правового договора.

Следующим положительным аспектом является то, что граждане государств-членов ЕАЭС вправе не заполнять миграционные карты при пересечении внутренних границ стран Евразийского союза, если срок их пребывания не превышает 30 суток с даты въезда. Кроме того, трудящиеся и члены их семьи освобождаются от обязанности регистрации (постановки на учет) в органах внутренних дел на срок пребывания до 30 суток.

Договором о ЕАЭС предусмотрено применение государствами-членами национального режима в области социального обеспечения, в том числе медицинского обслуживания. Другими словами, социальное обеспечение (социальное страхование) трудящихся государств-членов и членов их семей осуществляется на тех же условиях и в том же порядке, что и для граждан государства трудоустройства. Также для целей социального обеспечения (социального страхования) предусмотрено, что трудовой (страховой) стаж трудящихся государств-членов засчитывается в общий трудовой (страховой) стаж в соответствии с законодательством государства трудоустройства.

Таким образом, с созданием общего рынка труда граждане государств-членов ЕАЭС, могут напрямую почувствовать преимущества Евразийского экономического союза.

С учётом нового трудового законодательства РК и вступления Киргизии в ЕАЭС будут ещё дополнения в работе.

В Евразийском Экономическом Комиссии (ЕАК) создан специальный комитет, призванный сформировать равные условия труда на территории ЕАЭС.

На заседании Коллегии ЕЭК утвержден состав Консультативного комитета (КК) по вопросам социального обеспечения, соблюдения пенсионных прав, оказания медицинской помощи и профессиональной деятельности трудящихся государств-членов Евразийского экономического союза (ЕАЭС). Состав КК был сформирован на основании поступивших предложений государств-членов ЕАЭС. В КК вошли представители органов государственной власти, бизнес - сообщества, научных и общественных организаций пяти стран-членов ЕАЭС, а также независимые эксперты – представители Национальной палаты предпринимателей Республики Казахстан.

Комитет является новым консультативным органом ЕЭК. В компетенции КК будут находиться вопросы проведения согласованной политики в сфере социального обеспечения, соблюдения пенсионных прав, оказания медицинской помощи и профессиональной деятельности трудящихся государств-членов. Согласованная политика в данных сферах будет направлена на формирование равных условий труда на территории ЕАЭС.

Сферы социального и пенсионного обеспечения, оказания медицинской помощи и профессиональной деятельности трудящихся государств-членов ЕАЭС являются социально значимыми для населения стран Союза. Работа Комитета в данных сферах способствует формированию единого рынка труда в ЕАЭС, функционирующего на единых правилах и условиях.

Вообще, миграция – это совокупность различных по своей природе территориальных перемещений населения, сопровождающихся изменением места жительства. Внешняя трудовая миграция относится к добровольной возвратной, может быть незаконной<sup>1</sup>.

Трудовая миграция – это временное перемещение физических лиц из других государств в Республику Казахстан и из Республики Казахстан, а также внутри государства для осуществления трудовой деятельности<sup>2</sup>.

Как справедливо отмечает Крохалева Ю.И., экономические условия жизни, уровень развития экономики данной местности, материальное положение людей играют не последнюю роль в принятии ими решения о возможности переехать в другую местность и найти там работу<sup>3</sup>. Поэтому автор пишет о мобильности в зависимости от изменения места работы. Эта мобильность, все-таки, главным образом, выполняет функцию территориального перераспределения трудовых ресурсов, приводя к их концентрации на одних территориях и сокращению на других<sup>4</sup>.

Исследователи считают, что основными причинами трудовой миграции на сегодняшний день являются: безработица в странах – вследствие избыточного населения или низкого уровня социально-экономического развития данного государства; низкий уровень доходов трудовых мигрантов в своей стране, заставляющий искать заработок в других государствах; всемирная глобализация – расширение и углубление хозяйственных и культурных связей между странами<sup>5</sup>.

Таким образом, одной из актуальных задач, стоящих перед законодательством ЕАЭС, является выработка правового регулирования трудовых отношений с мигрантами. При этом данная задача тесно связана с вопросом о правовом положении иностранцев.

---

1 Международное частное право: Учебник / Л.П. Ануфриева, К.А. Бекашев, Г.К. Дмитриева и др.; Отв. ред. Г.К. Дмитриева. - 2-е изд., перераб. и доп. - М.: ТК Велби, Проспект, 2004. С. 556.

2 Закон Республики Казахстан от 22 июля 2011 года № 477-IV «О миграции населения» (с изменениями по состоянию на 10.07.2012 г.) // <http://online.zakon.kz/>.

3 Правовое регулирование трудовой миграции: учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / Под ред. А.С. Прудникова. - М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2010. С. 17.

4 Правовое регулирование трудовой миграции: учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / Под ред. А.С. Прудникова. - М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2010. С. 27

5 Правовое регулирование трудовой миграции: учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / Под ред. А.С. Прудникова. - М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2010. С. 32

Вместе с тем в Республике Казахстан существуют определенные проблемы правоприменения, связанные с трудом иностранных работников. Они были затронуты в правовой науке Казахстана еще в 2006 году, однако так и не нашли своего разрешения в законодательстве РК.

В науке международного частного права предлагается предусмотреть на законодательном уровне особенности трудового договора, заключаемого с иностранными работниками. В частности, это предлагает в своем научном исследовании казахстанский ученый Ибраева К.Б.<sup>1</sup> Как представляется автору: особенности индивидуального трудового договора с иностранным работником следует урегулировать на законодательном уровне путем введения в состав трудового законодательства специального раздела по международному трудовому праву. В данном разделе автор предлагает предусмотреть основные коллизионные привязки *lex loci laboris* (закон места осуществления трудовой деятельности), *lex loci delegationis* (закон страны командировавшей) работника. Правовые процедуры регулирования трудовых отношений с участием иностранных граждан путем применения коллизионной привязки *lex voluntatis* (определение применимого права в соответствии с волей сторон) при заключении индивидуального трудового договора между работником и работодателем. Данная мера, по мнению автора, позволит применять нормы иностранного права в отношении отдельных условий индивидуального трудового договора в соответствии с договоренностью сторон<sup>2</sup>.

Эта проблема по-прежнему остается актуальной, поскольку детали правового регулирования заключения трудового договора с иностранными работниками в ТК РК так и отсутствуют. Остаются нерешенными вопросы социальных гарантий, предоставляемых работникам, пока это все отнесено на усмотрение работодателей.

#### **Библиография:**

- 1.Ибраева К.Б. Правосубъектность иностранных граждан в трудовых отношениях по международному частному праву: дисс. ...к.ю.н. Алматы: НИИ частного права КазГЮУ.
- 2.Международное частное право: Учебник / Л.П. Ануфриева, К.А. Бекашев, Г.К. Дмитриева и др.; Отв. ред. Г.К. Дмитриева. - 2-е изд., перераб. и доп. - М.: ТК Велби, Проспект, 2004. С. 556.
- 3.Правовое регулирование трудовой миграции: учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / Под ред. А.С. Прудникова. - М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2010.

---

1 Ибраева К.Б. Правосубъектность иностранных граждан в трудовых отношениях по международному частному праву: дисс. ...к.ю.н. Алматы: НИИ частного права КазГЮУ.с.16

2 Там же

**Реализации прав поднаимателей жилого помещения, предоставленного на условиях социального найма**

**Аннотация:** В статье исследуются отдельные проблемы реализации прав поднаимателей жилья, предоставленного на условиях социального найма, в частности, производный характер прав поднаимателей, правовые основания расторжения договора и выселения поднаимателей из занимаемых жилых помещений.

**Ключевые слова:** социальный наем жилого помещения, поднаем жилого помещения, права поднаимателей, выселение поднаимателей.

Помимо лиц, имеющих право пользования жилым помещением наравне с нанимателем, в качестве субъектов жилищных правоотношений могут выступать и такие лица, которым самостоятельное право пользования жилым помещением не принадлежит. Их права зависимы и производны от прав тех лиц, которые пользуются жилым помещением самостоятельно<sup>2</sup>, то есть от прав нанимателя и членов его семьи. От воли указанных лиц зависит само вселение на жилую площадь тех лиц, которые не приобретают на нее самостоятельного права. Речь идет, прежде всего, о правах поднаимателей.

Поднаем жилого помещения, предоставленного по договору социального найма, урегулирован статьями 76-79 ЖК РФ<sup>3</sup>. Предоставление жилого поме-

---

1 Курпякова Светлана Ивановна, кандидат юридических наук, доцент, заведующая кафедрой гражданского и предпринимательского права МосГУ

2 Г.А. Свердлык высказывает мнение, что использование юридической конструкции «самостоятельного права» не всегда удачно: «...если в жилищном праве отдельные субъекты не обладают "самостоятельными правами", следовательно, они обладают какими-то "несамостоятельными правами". Так ли это? Для ответа на поставленный вопрос необходимо выяснить, что собой представляют самостоятельные жилищные права, их объем, срок существования и принадлежность субъектам жилищных прав». См.: Свердлык Г.А. Жилые помещения, предоставляемые по договорам социального найма. Основания и порядок предоставления жилых помещений по договору социального найма. Основания признания граждан нуждающимися в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма //Жилищное право. – 2007 - N 6.

3 Необходимо указать, что, подтверждая производный характер прав поднаимателей, законодатель при определенных условиях распространил действие ст. 76 - 79 ЖК РФ на сдачу внаем жилых помещений в домах жилищных кооперативов. Так, статья 128 ЖК РФ предоставляет члену жилищного кооператива, не выплатившему полностью паевого взноса, с согласия проживающих совместно с ним членов своей семьи и правления жилищного кооператива, право сдать часть занимаемого им жилого помещения в доме жилищного кооператива, а в случае временного выбытия - все жилое помещение в доме жилищного кооператива внаем за плату. В то же время право сдать внаем пустующие жилые помещения предоставлено статьей 128 ЖК РФ и самому жилищному кооперативу в порядке, установленном уставом кооператива. В последнем случае, казалось бы, такие договоры, заключаемые собственником помещений (кооперативом) и предоставляющие право временного пользования жилым помещением за плату, должны признаваться договорами найма ("коммерческого" найма). Между тем, в п.3 ст. 128 ЖК РФ для обоих случаев передачи внаем помещений в доме жилищного кооператива (для сдачи помещения самим кооперативом, и для случая заключения договора членом кооператива) содержится ссылка к статьям 76-79 ЖК РФ. Тем самым, по-видимому, законодатель хотел подчеркнуть временный и вторичный характер сдачи внаем жилых помещений в домах жилищных коопера-

щения в поднаем может быть вызвано различными обстоятельствами. В частности, оно может быть обусловлено длительным отсутствием нанимателя в связи с избранием его на выборную должность в органы государственной власти, работой в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, работой за границей, призывом на военную службу, нахождением на лечении в лечебно-профилактических учреждениях (больнице, госпитале, санатории, хосписе и т.д.), в связи с характером работы, связанной с постоянным передвижением (в составе экипажа судов, геологических, изыскательских партий, экспедиций и т.п.). При этом следует учитывать, что за нанимателем сохраняется обязанность по внесению платы за наем и коммунальные услуги. Предоставление жилья по договору поднайма в определенной степени позволяет компенсировать обозначенные расходы за период отсутствия нанимателя, так как предоставление жилого помещения по договору поднайма является возмездным. В силу п.2 ст. 78 ЖК РФ порядок, условия, сроки внесения и размер платы за поднаем жилого помещения, предоставленного по договору социального найма, устанавливаются по соглашению между нанимателем и поднанимателем. Очевидно, что в таком случае предельный размер платы за поднаем оказывается законодательно неурегулированным и в зависимости от качественных характеристик предмета договора поднайма может быть равным и даже выше, чем плата по договору коммерческого найма<sup>1</sup>.

Законодателем не установлены какие-либо ограничения для нанимателя относительно того, на какой срок может быть сдано в поднаем предоставленное ему по договору социального найма жилое помещение. Этот срок определяется самими сторонами.

Однако в силу того, что договор поднайма жилого помещения относится к числу срочных договоров, его действие не может выходить за пределы срока основного договора. По этой причине, в частности, если договор социального найма жилого помещения заканчивается из-за каких-либо обстоятельств досрочно, то одновременно прекращается и действие договора поднайма жилого помещения.

Условие о сроке договора поднайма жилого помещения не относится к числу существенных условий договора. В договоре поднайма жилого помещения могут отсутствовать указания на его срок, и в этом случае в силу закона (п.2 ст.77 ЖК РФ) такой договор будет считаться заключенным на один год.

Закон не определяет случаи, когда срок действия договора истек, а поднаниматель и проживающие с ним граждане продолжают пользоваться жилым помещением и наниматель не возражает против этого. На первый взгляд, такие

---

тивов, предназначенных в первую очередь для удовлетворения жилищных потребностей членов кооперативов.

<sup>1</sup> В этой связи следует обратить внимание на положение п.1 ст. 682, позволяющее установить в законодательном порядке максимальный размер платы за жилое помещение по договору коммерческого найма.



отношения могут быть урегулированы лишь аналогией закона<sup>1</sup>, в частности, п.2 ст. 621 ГК РФ. Но очевидно, что срок проживания, количество проживающих и другие условия поднайма заранее известны наймодателю, так как поднаем предполагает письменное согласие последнего на подобное распоряжение жилым помещением со стороны нанимателя. В связи с этим наймодатель вправе потребовать в любой момент по окончании согласованного срока договора выселения поднанимателя и вселенных совместно с поднанимателем граждан.

При решении вопроса о выселении поднанимателей из жилых помещений в судебном порядке следует учитывать сохраняющее пока юридическую силу положение Постановления Пленума Верховного Суда СССР от 03.04.1987 N 2<sup>2</sup> о том, что к требованиям о выселении из жилого помещения лиц, поселившихся в качестве поднанимателей срок исковой давности не применяется, поскольку они независимо от длительности проживания не приобретают самостоятельного права на жилую площадь. Таким же образом решается вопрос и в отношении временных жильцов.

Полагаем, что решение об отсутствии необходимости ограничения договора по сроку вызвано тем, что в соответствии с положениями ЖК РФ временное непроживание лица в жилом помещении (в том числе в связи с осуждением его к лишению свободы) само по себе не может свидетельствовать о ненадлежащем осуществлении нанимателем своих жилищных прав и обязанностей и служить основанием для лишения права пользования жилым помещением. Это вытекает из норм ст. 71 ЖК РФ. Данное положение основано на правовой позиции Конституционного Суда РФ<sup>3</sup> относительно временного непроживания лица в жилом помещении.

Необходимо отметить, что нормы, регулирующие поднаем жилья, предоставленного по договору социального найма, не претерпели каких-либо значительных изменений. Однако эти нормы несколько отличаются от правил под-

---

1 Формулировка п.1 ст.7 Жилищного кодекса РФ представляется не совсем удачной. Она не позволяет урегулировать жилищные отношения нормами гражданского законодательства, регламентирующими сходные отношения, в этом случае заслуживает внимания позиция Б.М. Гонгалло, утверждающего, что «важнейшую роль в регулировании жилищных отношений играет гражданское законодательство (вообще жилищное право своим "появлением на свет" обязано праву гражданскому; большинство жилищно-правовых норм являются гражданско-правовыми). Если то или иное жилищное отношение входит в предмет права гражданского (ст. 2 ГК) и оно не урегулировано жилищным законодательством, то к регламентации таких социальных связей привлекается гражданское законодательство» (Постатейный комментарий к Жилищному кодексу Российской Федерации /Под ред. П.В. Крашенинникова. М: изд-во "Статут", 2012, с. 50). О роли гражданского законодательства в регулировании жилищных отношений См.: Гонгалло Б.М., Крашенинников П.В. Развитие кодификации жилищного права // Кодификация российского частного права 2015 / В.В. Витрянский, С.Ю. Головина, Б.М. Гонгалло и др.; под ред. П.В. Крашенинникова. М.: Статут, 2015. С. 290.

2 См.: П.28 Постановления Пленума Верховного Суда СССР от 03.04.1987 N 2 (ред. от 30.11.1990) "О практике применения судами жилищного законодательства" /Сборник постановлений Пленумов Верховных судов СССР и РСФСР (РФ) по гражданским делам. М., "Спарк", 1994.

3 См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 23 июня 1995 г. N 8-П по делу о проверке конституционности части первой и пункта 8 части второй статьи 60 ЖК РСФСР в связи с запросом Муромского городского народного суда Владимирской области и жалобами граждан Е.Р. Такновой, Е.А. Оглоблина, А.Н. Вашука //СЗ РФ. 1995. N 27. Ст. 2622.

найма, установленных ст. 685 ГК РФ<sup>1</sup> в отношении жилья коммерческого использования. Речь идет об обязательной письменной форме договора поднайма жилого помещения. Причем договор должен заключаться в трех экземплярах: по одному для каждой из сторон, а третий – передается наймодателю такого жилого помещения (п.1 ст.77 ЖК РФ).

Наряду с сохранением ранее действовавших положений (в ЖК РСФСР это ст. 76 - 80), помимо требования к форме договора предусмотрены и новые нормы, которые в основном направлены на ограничение сдачи жилого помещения в поднаем:

- при сдаче в поднаем на каждого проживающего должно приходиться не менее учетной нормы (в отдельной квартире) или нормы предоставления (в коммунальной квартире);

- не допускается передача жилого помещения в поднаем, если в этом жилом помещении проживает или в него вселяется гражданин, страдающий одной из тяжелых форм хронических заболеваний<sup>2</sup>, на которую указывает п.4 ч.1 ст. 51 ЖК РФ;

- для передачи в поднаем жилого помещения, находящегося в коммунальной квартире, требуется также согласие всех нанимателей и проживающих совместно с ними членов их семей, всех собственников и проживающих совместно с ними членов их семей.

Последние два ограничения связаны, по-видимому, с тем, что поднанимателю и заселяющимся с ним гражданам должно быть предоставлено право пользоваться помещениями вспомогательного назначения, которые удовлетворяют бытовые и иные нужды, связанные с их проживанием (кухня, коридоры, подсобные помещения и т.д.), являются местами общего пользования. Все граждане, проживающие в таких квартирах, имеют равные права по пользованию названными помещениями. Вместе с тем, совместное проживание с гражданином, страдающим одной из тяжелых форм хронических заболеваний, может создавать угрозу физическому и психическому здоровью, а возможно – и жизни иных лиц, занимающих жилое помещение. Вселение поднанимателя в коммунальную квартиру также может неблагоприятно повлиять на экономические взаимоотношения между жильцами (зачастую фактически обязанность по внесению коммунальных платежей ложится на поднанимателя), психологический климат, сложившийся между постоянными жильцами. Думается, что подобный запрет на самостоятельное распоряжение нанимателем своими жилищ-

---

1 В силу прямого указания в п. 3 ст. 672 ГК РФ к социальному найму применяются лишь правила о поднаеме, установленные в подп. 1 - 3 ст. 685 этого Кодекса

2 Перечень тяжелых форм хронических заболеваний утвержден Постановлением Правительства РФ от 16.06.2006 N 378 "Об утверждении перечня тяжелых форм хронических заболеваний, при которых невозможно совместное проживание граждан в одной квартире" // СЗ РФ, 19.06.2006, N 25, ст. 2736. Приказом Минздрава России от 29.11.2012 N 987н утвержден новый перечень тяжелых форм хронических заболеваний, при которых невозможно совместное проживание граждан в одной квартире, который вступит в силу со дня признания утратившим силу данного документа.

ными правами вполне обоснован. Он может быть расценен как юридическая гарантия такого правомочия как беспрепятственное пользование жилым помещением, предоставленная проживающим в нем гражданам на основании договора социального найма, и распоряжения им, но только в пределах, предусмотренных законом. Следует помнить, что это правомочие является основным элементом конституционного права на жилище.

Законом также установлены случаи расторжения договора поднайма (п. 3 ст. 79), которые являются традиционными способами прекращения договорных отношений: по соглашению сторон и при неисполнении поднаимателем условий договора поднайма.

Существует точка зрения, что последний случай следует расценивать как «одностороннее расторжение» договора поднайма<sup>1</sup>. С таким выводом трудно согласиться. Дело в том, что подп. 2 п.3 ст. 79 ЖК РФ определяет лишь основания, а не способ прекращения обязательства. Односторонний отказ от такого рода обязательств возможен только в случае, предусмотренном законом. Но закон такого правила не содержит. Более того, при анализе норм п.4 ст.79 можно прийти к выводу, что положения этого пункта являются частным случаем общего законоустановления, предусмотренного выше п.3 той же статьи. Дело в том, что за определенные неправомерные действия, перечисленные в ч. 4 ст. 79, поднаиматель и другие проживающие с ним граждане могут быть выселены из жилого помещения. Данный вопрос решается в судебном порядке и, конечно, связан с досрочным расторжением договора поднайма жилого помещения. Аналогичные меры предусмотрены ст. 91 ЖК РФ по отношению к нанимателю жилого помещения.

Судебный порядок досрочного прекращения договора поднайма по требованию нанимателя выступает дополнительной гарантией прав поднаимателя, вносит определенную стабильность в пользование жилым помещением поднаимателем и вселившимися с ним гражданами в период действия договора поднайма. Более того, если поднаиматели и проживающие с ним граждане не имеют иного жилья в пользовании и занимаемое жилое помещение является для них единственным местом жительства, то в силу подп.1 п.1 ст.51 ЖК РФ при наличии оснований, указанных в ст.49 ЖК РФ, они могут встать на учет по улучшению жилищных условий по месту жительства.

Следует отметить, что поднаиматель не обладает какими-либо распорядительными жилищными правомочиями, условия пользования определяются нанимателем, по его усмотрению.

### **Библиография:**

1.Кодификация российского частного права 2015 / В.В. Витрянский, С.Ю. Головина, Б.М. Гонгалов и др.; под ред. П.В. Крашенинникова. М.: Статут, 2015. 447 с.

---

<sup>1</sup> См., в частности: Постатейный комментарий к Жилищному кодексу Российской Федерации /Под ред. П.В. Крашенинникова. М: изд-во "Статут", 2012, с. 362 (автор комментария к ст.79 - Солопова Е.А. в соавт. с Е.С. Гетман).

2.Постатейный комментарий к Жилищному кодексу Российской Федерации /Под ред. П.В. Крашенинникова. М: изд-во "Статут", 2012, 620 с.

3.Свердлов Г.А. Жилые помещения, предоставляемые по договорам социального найма. Основания и порядок предоставления жилых помещений по договору социального найма. Основания признания граждан нуждающимися в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма //Жилищное право. – 2007 - N 6.

**Скурлова И.Г.<sup>1</sup>**

### **Обеспечение органами государственной власти и органами местного самоуправления условий для осуществления гражданами права на жилище**

**Аннотация:** В статье проанализировано современное нормативное закрепление права граждан на жилище, а также полномочий органов государственной власти и местного самоуправления по обеспечению данного права.

**Ключевые слова:** право человека на жилище, государственная политика, государственная программа, жилищное строительство, доступное жилье, жилищный фонд.

Статьей 25 Всеобщей декларации прав человека в жизненный уровень человека, необходимый для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи, включается такой обязательный компонент, как жилище. Неотъемлемое право каждого человека на жилище закреплено также в 11 статье Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах. При этом, как следует из пункта 1 статьи 12 Международного пакта о гражданских и политических правах, право на жилище должно реализовываться при условии свободы выбора человеком места жительства. Необходимость уважения жилища человека констатирована и в статье 8 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод<sup>2</sup>.

В ст. 7 Конституции РФ<sup>3</sup> предусмотрено, что Россия является социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.

Закрепленное в Конституции Российской Федерации право граждан на жилище относится к основным правам человека и заключается в обеспечении государством стабильного, постоянного пользования жилым помещением лицами, занимающими его на законных основаниях, в предоставлении жилища из

---

1Скурлова Инна Геннадьевна -аспирант, преподаватель, заместитель заведующего кафедры гражданского и предпринимательского права МосГУ.

2 Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 02.07.2009 N 14 "О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при применении Жилищного кодекса Российской Федерации"//Российская газета, N 123, 08.07.2009.

3 Конституция Российской Федерации: принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г. // Российская газета. 21 января 2009.

государственного, муниципального и других жилищных фондов малоимущим и иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в жилище, в оказании содействия гражданам в улучшении своих жилищных условий, а также в гарантированности неприкосновенности жилища, исключения случаев произвольного лишения граждан жилища<sup>1</sup>.

Наряду с проблемами здоровья и образования, в число наиболее значимых для россиян входит и жилищная. Не случайно проект «Доступное и комфортное жилье гражданам России» занял достойное место среди национальных проектов. По вниманию, которое уделяется ему со стороны СМИ и широкой общественности, он занимает лидирующее место<sup>2</sup>.

Анализ конституционных норм и положений, предусмотренных федеральным законодательством, показывает, что в настоящее время право на жилище может быть реализовано различными способами, а именно путем: предоставления жилых помещений по договору социального найма в домах государственного или муниципального жилищного фонда; передачи жилых помещений в соответствии с договором коммерческого найма; и приобретения либо строительства жилых помещений в домах различных жилищных фондов за собственные средства без ограничения площади, в том числе и за доступную плату<sup>3</sup>.

В соответствии со ст. 2 ЖК РФ<sup>4</sup> органы государственной власти и органы местного самоуправления в пределах своих полномочий обеспечивают условия для осуществления гражданами права на жилище, в том числе:

1. содействуют развитию рынка недвижимости в жилищной сфере в целях создания необходимых условий для удовлетворения потребностей граждан в жилище;

2. используют бюджетные средства и иные не запрещенные законом источники денежных средств для улучшения жилищных условий граждан, в том числе путем предоставления в установленном порядке субсидий для приобретения или строительства жилых помещений;

3. в установленном порядке предоставляют гражданам жилые помещения по договорам социального найма или договорам найма жилых помещений государственного или муниципального жилищного фонда;

4. стимулируют жилищное строительство;

5. обеспечивают защиту прав и законных интересов граждан, приобретающих жилые помещения и пользующихся ими на законных основаниях, потребителей коммунальных услуг, а также услуг, касающихся обслуживания жилищного фонда;

---

1 Кодификация российского частного права 2015 / В.В. Витрянский, С.Ю. Головина, Б.М. Гонгало и др.; под ред. П.В. Крашенинникова. М.: Статут, 2015

2 Аналитический доклад «Социальная политика и социальные реформы глазами россиян» Институт социологии РАН Представительство Фонда им. Ф. Эберта в РФ, Москва, 2006 г. [электронный ресурс] [isras.ru/analytical\\_report\\_SocialPolicy.html](http://isras.ru/analytical_report_SocialPolicy.html)

3 п.3 ст. 40 Конституции Российской Федерации: принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г. // Российская газета. 21 января 2009

4 Жилищный кодекс РФ от 29.12.2004 N 188-ФЗ // СЗ РФ. 03.01.2005. N 1 (часть 1).

б. обеспечивают контроль за использованием и сохранностью жилищного фонда.

Компетенция органов государственной власти и органов местного самоуправления определяется ст. 12 - 14 ЖК РФ. Так, к компетенции органов государственной власти Российской Федерации относится определение порядка государственного учета жилищных фондов, установление требований к жилым помещениям, их содержанию, содержанию общего имущества собственников помещений в многоквартирных домах, и т.д.

В случае установления непригодности для проживания жилые дома и иные жилые помещения, не отвечающие установленным требованиям (не соответствующие на момент обследования санитарным и техническим требованиям) могут быть переоборудованы для пользования в других целях<sup>1</sup>.

Наиболее эффективными способами реализации государственных обязательств являются государственные программы. На федеральном уровне действует несколько государственных программ, направленных на обеспечение доступным и комфортным жильем граждан России. Так 15 апреля 2014 г. принята Государственная программа «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации»<sup>2</sup>.

В рамках реализации данной государственной программы оказывается поддержка отдельных категорий граждан, которые нуждаются в улучшении жилищных условий, но не имеют объективной возможности накопить средства на приобретение жилья на рыночных условиях, а также обеспечение жильем категорий граждан, установленных федеральным законодательством, решениями Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации. Госпрограммой предусмотрены средства для улучшения жилищных условий ветеранов Великой Отечественной войны, инвалидов, многодетных семей и т.д.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 600 «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг» 21 июля 2014 г. был принят Федеральный закон N 217-ФЗ "О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части законодательного регулирования отношений по найму жилых помещений жилищного фонда социального использования".

Закон, разработанный при участии Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ, предусматривает возможность строительства наемных домов субъектами Российской Федерации, муниципальными образованиями и частными застройщиками. Частные застройщики, которые пред-

---

1 Жилищное право: учебник под ред. И.А. Еремичева, П.В. Алексия, Ю.Ф. Беспалова, ЮНИТИ-ДАНА; Закон и право, 2012 г., с. 39.

2 Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. N 323 "Об утверждении Государственной программы Российской Федерации "Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации".

ложат на аукционах более низкий размер арендной платы за наем жилых помещений в таких домах, получают земельные участки в аренду без торгов по цене земельного налога. Вместе с тем, документ предусматривает и дополнительную поддержку застройщикам, например, в виде обеспечения участков инженерной инфраструктурой.

Закон также устанавливает, что не менее 50% от общего количества жилых помещений наемного дома должны предоставляться по договорам социального найма, а остальные жилые помещения - на рыночных условиях<sup>1</sup>.

Постановлением Правительства РФ от 17.12.2010 N 1050 утверждена государственная программа "О Федеральной целевой программе "Жилище" на 2015 - 2020 годы"<sup>2</sup>.

Реализация федеральной целевой программы "Жилище" на 2015 - 2020 годы будет осуществляться в рамках государственной программы Российской Федерации "Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации" и станет одним из основных структурных элементов государственной жилищной политики, направленных на продолжение реализации мероприятий по улучшению ситуации в жилищной сфере.

Программа включает в себя мероприятия по двум направлениям:

- оказание государственной поддержки гражданам, нуждающимся в улучшении жилищных условий, в рамках мероприятий по выполнению государственных обязательств по обеспечению жильем категорий граждан, установленных федеральным законодательством, обеспечению жильем молодых семей и обеспечению жильем отдельных категорий граждан на основании решений Президента Российской Федерации и решений Правительства Российской Федерации;

- создание условий для развития рынка доступного и комфортного жилья экономкласса, сдерживания роста цен на жилье, увеличения объемов ввода жилья и развития строительной отрасли в рамках мероприятий по поддержке программ развития жилищного строительства субъектов Российской Федерации.

Как и в предыдущей программе (Федеральная целевая программа "Жилище" на 2011 - 2015 годы<sup>3</sup>), приоритетными направлениями остаются стимулирование развития жилищного строительства, поддержка платежеспособного спроса на жилье, а также выполнение государственных обязательств по обеспечению жильем категорий граждан, установленных федеральным законодательством.

По каждому из приоритетных направлений Программы предусмотрена реализация мероприятий, на проведении которых должны быть сконцентриро-

---

1 Официальный сайт Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации. <http://www.minstroyrf.ru/trades/zhilishnaya-politika/>

2 Постановление Правительства РФ от 17.12.2010 N 1050 (в ред. от 25.08.2015) "О Федеральной целевой программе "Жилище" на 2015 - 2020 годы".

3 Постановление Правительства РФ от 17.12.2010 N 1050 (в ред. от 18.04.2014) "О Федеральной целевой программе "Жилище" на 2011 - 2015 годы"

ваны основные финансовые и организационные усилия в рамках соответствующих подпрограмм, входящих в состав Программы.

Так например, в рамках реализации подпрограммы "Обеспечение жильем отдельных категорий граждан" предусмотрено финансирование обеспечение жильем федеральных государственных гражданских служащих, прокуроров органов прокуратуры и сотрудников Следственного комитета Российской Федерации, отдельных категорий граждан в соответствии с пунктом 2 Положения об Управлении делами Президента Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 17 сентября 2008 г. N 1370 "Об Управлении делами Президента Российской Федерации", спасателей аварийно-спасательных служб и аварийно-спасательных формирований Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, а также семей погибших (умерших) при исполнении должностных обязанностей указанных категорий спасателей, а также предоставление социальных выплат молодым ученым для приобретения жилья и обеспечение жильем сотрудников научных организаций путем строительства жилых помещений экономкласса для формирования фонда специализированных жилых помещений Федерального агентства научных организаций и предоставления этих помещений указанным сотрудникам, прежде всего молодым ученым.

С 2015 года в рамках подпрограммы "Обеспечение жильем отдельных категорий граждан" будет реализовываться программа помощи отдельным категориям заемщиков по ипотечным жилищным кредитам (займам), оказавшихся в сложной финансовой ситуации.

Несмотря на развитие рынка ипотечного жилищного кредитования, этот инструмент остается недоступным для большинства граждан Российской Федерации в связи со значительной величиной первоначального взноса по отношению к среднему уровню доходов, а также ввиду высокого уровня процентных ставок по таким кредитам, составляющего на начало 2015 года около 18 процентов по рублевым кредитам.

13 марта 2015 года Правительство РФ приняло Постановление №220 «О Правилах предоставления субсидий российским кредитным организациям и Агентству по ипотечному жилищному кредитованию на возмещение выпадающих доходов по выданным жилищным (ипотечным) кредитам», разработанное Минстроем России. Постановление направлено на поддержку в 2015 году первичного рынка ипотечного кредитования в части обеспечения объемов выдачи ипотечных жилищных кредитов, в связи со сложившейся экономической ситуацией.

На эти цели в 2015 году будут предоставлены субсидии в форме имущественного взноса в уставный капитал акционерного общества "Агентство по ипотечному жилищному кредитованию"<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup>Официальный сайт Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации. <http://www.minstroyrf.ru/trades/zhilishnaya-politika/>



### **Библиография:**

1. Баранов В.А., Гушин В.В., Дроздова И. А. "Правовое обеспечение системы государственного жилищного надзора в Российской Федерации. Монография", Изд.: Проспект, 2015 г.
2. Жилищное право: учебник под ред. И.А. Еремичева, П.В. Алексия, Ю.Ф. Беспалова, ЮНИТИ-ДАНА; Закон и право, 2012 г.
3. Кодификация российского частного права 2015 / В.В. Витрянский, С.Ю. Головина, Б.М. Гонгало и др.; под ред. П.В. Крашенинникова. М.: Статут, 2015 г. [электронный ресурс] предоставлен «Консультант+»

**Гаврилова Ю.В.<sup>1</sup>**

### **Значение изменений в законодательстве о нотариате для реализации экономических прав граждан**

**Аннотация:** Статья посвящена актуальным проблемам реализации экономических прав граждан, возникающим в процессе применения обновленного законодательства о нотариате, рассматриваются изменения последних лет, имеющие принципиальное значение для понимания роли нотариата и оценки его перспектив на современном этапе развития российского государства.

**Ключевые слова:** экономические права, нотариат, законодательство, гражданский оборот, новации.

Одним из важнейших институтов, призванных обеспечивать защиту прав и законных интересов граждан и юридических лиц, является нотариат. Его значимость особенно возрастает на фоне обострившихся дискуссий о принципах и механизмах обеспечения различных категорий прав, стратегии модернизации соответствующих институтов, эффективности законодательства и правоприменительной практики. И показательно, что, несмотря на наличие доводов в пользу необходимости целостного реформирования института нотариата и проектов отдельных законов о нотариате, законодатель идет по пути внесения частичных изменений в действующие Основы законодательства о нотариате 1993 года<sup>2</sup>. При этом демонстрирует стремление приведения законодательства о нотариате в соответствие с пересматриваемым гражданским законодательством. Естественно, что с момента принятия Основ и Гражданского кодекса Российской Федерации (части первая и вторая) многие институты да и экономическая ситуация в целом претерпели изменения. Актуализировались задачи, связанные в частности с обеспечением стабильности гражданского оборота, большей защищенности его многочисленных участников. И неслучайно на нотариусов возлагаются обязанности, связанные с оказанием содействия в осуществлении прав граждан в экономической сфере, в которой индивид может выступать, напри-

---

<sup>1</sup> Гаврилова Юлия Вячеславовна, кандидат юридических наук, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин юридического института ГАОУ ВО МГПУ.

<sup>2</sup> Основы законодательства Российской Федерации о нотариате (утв. ВС РФ 11.02.1993 г. № 4462-1) (ред. от 13.07.2015 г.) {Консультант Плюс Интернет}.

мер, в качестве собственника, акционера, участника (учредителя), руководителя юридического лица, индивидуального предпринимателя. Данные обстоятельства определяют и изменение требований к претендентам на должность нотариуса, и некоторых аспектов нотариального самоуправления, и организационной стороны деятельности нотариусов, стоимости нотариальных услуг и др. В то же время можно отметить нововведения, которые априори направлены на увеличение функций и значения нотариусов. Множество изменений уже прошли апробацию, другим только предстоит вступить в силу<sup>1</sup>.

Рассматриваемые новации можно условно разделить на три группы.

Во-первых, с 2013 года все больше проявляется тенденция увеличения количества нотариальных действий. За последние три года список нотариальных действия пополнили: регистрация уведомлений о залоге движимого имущества и выдача выписок из реестра уведомлений; удостоверение равнозначности документа на бумажном носителе электронному документу и удостоверение равнозначности электронного документа документу на бумажном носителе; удостоверение решения органа управления юридического лица; представление документов на государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним и т.д. Некоторые из них востребованы уже в настоящее время, другие еще не получили широкого распространения.

Анализируя как традиционные, так и новые нотариальные действия можно обратить внимание на то, что во многих случаях законодатель, признавая возможности нотариата в обеспечении законности в экономической сфере, стабильности корпоративных отношений, оставляет право выбора самим хозяйствующим субъектам, собственникам – физическим и юридическим лицам – обращаться к нотариусу за совершением определенных нотариальных действий или воспользоваться предоставленной законом альтернативой. Например, с целью повышения заинтересованности граждан в совершении сделок, связанных с распоряжением недвижимым имуществом, в нотариальной форме, установлено, что с 1 января 2015 г. государственная регистрация прав на основании нотариально удостоверенных документов должна проводиться в сокращенные сроки. Вместо десяти рабочих дней государственная регистрация должна длиться не более трех рабочих дней, следующих за днем приема заявления и необходимых документов, или одного рабочего дня при предоставлении нотариусом документов в электронной форме<sup>2</sup>. Таким образом, в одних случаях государство полагается на мнение граждан, которые должны самостоятельно выбрать наиболее оптимальный вариант действий в сложившейся ситуации для эффективного осуществления своих прав, а в других – устанавливает невозможность реализации экономических прав без участия нотариуса.

---

1 Федеральный закон от 30.03.2015 г. № 67-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части обеспечения достоверности сведений, представляемых при государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» (изменения в статье Основ вступают в силу с 1 января 2016 года) {Консультант Плюс Интернет}.

2 Федеральный закон от 21.07.1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» (статья 13) {Консультант Плюс Интернет}.

Следует отметить и неоднозначную позицию законодателя, который то вводит нотариальные действия повышенной сложности, то наделяет нотариуса техническими функциями, выполнение которых требует скорее не юридической грамотности и всесторонней подготовки, а, прежде всего, овладения информационными технологиями и ресурсами или просто ответственного отношения к документам. Естественно, что это не может не отразиться на восприятии нотариуса гражданами, которые с учетом различных обстоятельств видят в нем скорее не профессионала, который призван защищать их права, а посредника между ними и государственными органами.

Повысить авторитет нотариуса призвана вторая группа нововведений, связанных с общей характеристикой нотариальных документов как априори несущих законный характер и имеющих повышенную доказательственную силу.

Свидетельством подобной оценки результатов нотариальной деятельности являются в частности положения Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» и Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации. Не случайно оговорено, что государственная регистрация прав включает правовую экспертизу документов, в том числе проверку законности сделки (за исключением нотариально удостоверенной сделки). А обстоятельства, подтвержденные нотариусом при совершении нотариального действия, не требуют доказывания. К исключениям относятся случаи, когда подлинность нотариально оформленного документа опровергнута в порядке, установленном статьей 186<sup>1</sup> Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, или установлено существенное нарушение порядка совершения нотариального действия<sup>2</sup>. Таким образом, можно утверждать о преюдициальном значении удостоверенных нотариусом фактов. Если не доказана подложность нотариального документа или не доказано, что нотариусом допущены нарушения, имевшие серьезное значение для оценки порядка совершения нотариального действия как несоответствующего закону, никто не вправе требовать подтверждения фактам, установленным нотариусом. Следовательно, презюмируется, например, совершение в присутствии нотариуса сделки лично лицом, указанным в нотариальном акте, его дееспособность, законность сделки и т.д.

По мнению представителей нотариального сообщества, данное положение существенно повышает авторитет нотариуса, подчеркивает его роль в обеспечении прозрачности гражданского оборота, выводит на новый уровень защиту права гражданина, охраняемого нотариальным актом, подтверждает функционал нотариата как института превентивного правосудия<sup>3</sup>.

---

1 Статья 186. Заявление о подложности доказательства

В случае заявления о том, что имеющееся в деле доказательство является подложным, суд может для проверки этого заявления назначить экспертизу или предложить сторонам представить иные доказательства.

2 Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 г. № 138-ФЗ (ст. 61) // КонсультантПлюс {Консультант Плюс Интернет}.

3 Официальный сайт Федеральной нотариальной палаты [Электронный ресурс]. – URL: <https://notariat.ru/news/notariat/14986/> (дата обращения: 24.10.2015).

В-третьих, изменения законодательства направлены на усиление взаимодействия между нотариатом и другими институтами.

В настоящее время, в том числе в связи с развитием информационных технологий, электронного документооборота нотариат все больше начинает выполнять посреднические функции, экономя время и упрощая взаимодействие граждан с государственными органами и другими субъектами. Возможность сдать заявление о государственной регистрации юридического лица при создании или иное заявление в налоговую службу, документы на государственную регистрацию прав в управление Росреестра через нотариуса призвана способствовать сокращению бюрократических процедур и повышению уровня экономической свободы.

С этой же целью с 12 октября 2015 г. действует правило о том, что если для совершения нотариального действия необходимы сведения, содержащиеся в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним, или сведения, внесенные в государственный кадастр недвижимости, нотариусы не вправе требовать представление таких сведений от обратившегося за совершением данного нотариального действия. Закон обязывает нотариуса в течение трех рабочих дней со дня обращения гражданина или представителя юридического лица запросить и получить необходимые сведения.

С 1 января 2016 г. вступает в силу изменение в Основы законодательства о нотариате, наделяющее нотариусов правом получать бесплатно в форме электронного документа сведения из единого государственного реестра юридических лиц и единого государственного реестра индивидуальных предпринимателей.

Такой способ взаимодействия призван обеспечивать достоверность документов, сведений, необходимых для совершения нотариальных действий. Уже в настоящее время при возникновении у нотариуса сомнений в подлинности документов, удостоверяющих личность гражданина, он имеет право направить запрос в федеральные органы государственной власти, выдающие такие документы, которые обязаны представить информацию об их действительности в течение десяти рабочих дней со дня получения запроса.

В то же время происходит изменение законодательства в области предоставления и получения информации из единой информационной системы нотариата, увеличивается количество субъектов, получающих, несмотря на принцип тайны нотариального действия, в тех же целях право на доступ к информации о совершенных нотариальных действиях.

С 1 января 2016 г. сведения о совершенных нотариальных действиях будут выдаваться не только по требованию суда, прокуратуры, органов следствия в связи с находящимися в их производстве делами, по требованию судебных приставов исполнителей в связи с находящимися в их производстве материалами по исполнению исполнительных документов, но также и по запросам органа, осуществляющего государственную регистрацию юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, в связи с государственной регистрацией и нотариусов в связи с совершаемыми нотариальными действиями. Однако данное

дополнение выглядит полумерой. В частности, возникают вопросы относительно взаимодействия нотариусов с адвокатами, кредитными организациями и с органами, осуществляющими государственную регистрацию прав на недвижимое имущество. Например, ограничены тайной нотариального действия и возможности адвоката, который вправе собирать сведения, необходимые для оказания юридической помощи, в том числе запрашивать справки, характеристики и иные документы<sup>1</sup>. Целесообразно включить в перечень субъектов, имеющих право на получение сведений об определенных нотариальных действиях, и органы Росреестра. Можно предположить, что этот вопрос серьезно обсуждается, поскольку из неофициальной информации следует, что порядка тридцати процентов поступающих нотариальных документов, на основании которых совершаются регистрационные действия, являются поддельными, несмотря на введение еще с 1 июля 2010 г. бланков единого образца, имеющих определенные степени защиты, для совершения большинства нотариальных действий, и обязанность нотариусов вносить в Единую информационную систему нотариата России информацию об использовании бланка для совершения конкретного нотариального действия.

На основании вышеизложенного можно согласиться с представителями нотариального сообщества, которые в целом положительно оценивают произошедшие изменения, свидетельствующие об оценке потенциала нотариата в качестве института обеспечения безопасности экономической деятельности и предполагающие дальнейшее развитие института нотариата.

В то же время для объективной оценки нововведений необходимо обратить внимание на некоторые проблемы, которые возникают при их реализации. К ним можно отнести следующее:

- несогласованность в решениях и действиях органов власти и недостаточная техническая оснащенность. В результате намерения законодателя, выраженные, например, в конкретных требованиях к нотариусам и регистрационным органам, не могут быть претворены в жизнь в связи с технической неготовностью предусмотренного перехода на электронное взаимодействие. Сбои при работе сайта Росреестра, платежных систем и другие сложности в использовании такого рода ресурсов создают серьезные препятствия для деятельности нотариусов и реализации имущественных прав граждан<sup>2</sup>. Тем самым увеличиваются затраты на осуществление нотариальной деятельности, повышается недоверие граждан к данным институтам и убежденность в разрыве между законодательными положениями и практикой их реализации, что может негативно сказываться на уровне правовой культуры российских граждан. Кроме того, электронное взаимодействие, создание Единой информационной системы нотариата, обеспечение доступа отдельных субъектов к закрытым сведениям помимо положительных моментов предполагает больший риск нарушения тайны но-

---

1 Федеральный закон от 31.05.2002 г. № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» {Консультант Плюс Интернет}.

2 Из выступлений участников круглого стола на тему: «Электронная передача документов на государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним» (МГНП, 01.07.2015 г.).

тариального действия и прав граждан;

- инертность, консервативность некоторых нотариусов, неготовность учитывать потребности современного общества и запросы потребителей нотариальных услуг, игнорирование требований закона, нежелание развивать свои профессиональные качества и инструментальные навыки при отсутствии реальных механизмов воздействия как со стороны государства, так и нотариального сообщества. Данное обстоятельство усугубляется проблемой непросвещенности значительного числа российских граждан, которые не всегда знают, куда и в каком порядке необходимо обратиться в различных ситуациях. При этом можно отметить неоднозначную роль средств массовой информации, которые не всегда адекватно доносят до граждан информацию об изменениях в законодательстве и о роли нотариуса;

- правовая неопределенность закона. Нотариусы как правоприменители испытывают серьезные затруднения в принятии решений относительно совершения нотариальных действий в связи с неоднозначностью формулировок законов, пробелов в законодательном регулировании и т.д.<sup>1</sup>. В результате граждане либо не могут получить нотариальные услуги в связи с нежеланием нотариуса брать на себя риск и совершать нотариальное действие в условиях недостаточного или коллизионного правового регулирования, отсутствия единообразной практики, либо получают нотариальную услугу не всегда надлежащего качества. Данное обстоятельство влечет многочисленные негативные последствия, в том числе понижение авторитета института нотариата и государства в целом, невозможность реализовать свои права (или даже выполнить обязательства), потенциальный рост конфликтов, сводящий на нет задачу снижения нагрузки с судебной системы.

В качестве примера можно привести ч. 4 ст. 10 Федерального закона «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей»<sup>2</sup>, которая устанавливает, что «Жилое помещение, приобретенное (построенное, реконструированное) с использованием средств (части средств) материнского (семейного) капитала, оформляется в общую собственность родителей, детей (в том числе первого, второго, третьего ребенка и последующих детей) с определением размера долей по соглашению». Однако действующее законодательство не содержит конкретных норм, которые можно было бы непосредственно применить к указанному соглашению, в связи с чем на практике существует несколько способов такого оформления, законность которых периодически подвергается сомнению органами Росреестра или сотрудниками прокуратуры.

Другим примером является современная правовая регламентация совершения такого традиционного нотариального действия как свидетельствование верности копии документа. Помимо общей сложности, связанной с отсутствием трактовки понятия «документ» применительно к нотариальной деятельности,

---

1 Пряхина Т.М. Правовая неопределенность закона // Вестник Московского городского педагогического университета. Серия: Юридические науки. 2014. № 2 (14). С. 38.

2 Федеральный закон от 29.12.2006 г. № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» {Консультант Плюс Интернет}.

вызывает сомнения позиция законодателя, который в 2013 г. исключил в качестве условия совершения данного нотариального действия установление нотариусом факта непротиворечия документа законодательным актам Российской Федерации. В связи с чем Министерство юстиции Российской Федерации в 2014 г. утвердило новую форму удостоверительной надписи нотариуса, которая по сравнению с предыдущей дополнена следующим предложением: «Мною, лицу, обратившемуся за совершением нотариального действия, разъяснено, что при свидетельствовании верности копии документа не подтверждается законность содержания документа и соответствие изложенных в нем фактов действительности»<sup>1</sup>. Представляется, что это не согласуется, с одной стороны, с ролью нотариуса, на которого в таком случае возлагается исключительно техническая задача сверить документ с копией. С другой стороны, с оценкой самих нотариальных документов, копии которых достаточно часто свидетельствуются тем же нотариусом, который их удостоверил.

Таким образом, рассмотренные нововведения, связанные с обеспечением взаимодействия нотариата с различными институтами, могут быть скорее охарактеризованы как имеющие положительный потенциал и подлежащие внедрению с учетом всесторонней готовности различных институтов к тому, чтобы облегчить гражданам процесс реализации их экономических прав, который должен происходить на новом, более технологичном уровне. Усугубляет указанный процесс тот факт, что ни власть, ни граждане, ни само нотариальное сообщество, похоже, еще не определились с ролью, которую должен играть нотариат в непростых условиях, в которых сейчас находится наше общество и государство.

#### **Библиография:**

1.Пряхина Т.М. Правовая неопределенность закона // Вестник Московского городского педагогического университета. Серия: Юридические науки. 2014. № 2 (14). С. 38 – 43.

**Божкараулы А.**<sup>2</sup>

**Иманкулова А.**<sup>3</sup>

#### **Ювенальная юстиция в международно-правовой защите прав детей**

**Аннотация:** В работе проанализированы институты по защите прав несовершеннолетних, особое внимание уделено понятию «ювенальная юстиция». Дана характеристика различных подходов к развитию концепции ювенальных

---

1 Приказ Минюста России от 10.04.2002 г. № 99 «Об утверждении Форм реестров для регистрации нотариальных действий, нотариальных свидетельств и удостоверительных надписей на сделках и свидетельствуемых документах» {Консультант Плюс Интернет}.

2 Божкараулы Алтай, кандидат юридических наук, доцент, зав.кафедрой конституционного и международного права КарГУ им. Е.А.Букетова,

3 Иманкулова А., кандидат юридических наук, младший научный сотрудник НИИ «Научных исследований и государственного управления» КарГУ им. Е.А. Букетова.

судов в разных странах, а также определено законодательное закрепление ювенальной юстиции в Республике Казахстан и зарубежных странах.

**Ключевые слова:** ювенальная юстиция, права детей, ООН, Республика Казахстан, современный мир, суд.

В современном мире права ребёнка являются неотъемлемой, составной и неделимой частью всеобщих прав человека. Здесь нужно отметить, что, несмотря на то, что ребёнок обладает теми же правами, что и взрослый, вследствие своего неполного физического и умственного развития, он должен быть обеспечен особыми правами.

В настоящее время осложнилось положение детей. Во всем мире дети живут в особенно трудных условиях. Незаконная торговля, контрабандный провоз, похищение, экономическая и сексуальная эксплуатация, а также проблемы в области биоэтики и злоупотребление, эксплуатация и коммерческое использование их здоровья являются повседневной реальностью, окружающей детей во всех регионах мира. Во всём мире миллионы детей заняты трудом, который препятствует их образованию и развитию, а также лишает их средств к существованию в будущем; многие из них вовлечены в наихудшие формы детского труда, которые причиняют необратимый физический или психологический вред, либо даже угрожают их жизни. Торговля детьми и их органами и тканями, сексуальная эксплуатация детей - вот далеко неполный список проблем, с которыми дети сталкиваются в современном мире. Такая ситуация представляет собой нетерпимое нарушение прав каждого ребёнка.

Согласно Конвенции ООН «О правах ребенка», ребенком является каждое человеческое существо до достижения 18-летнего возраста, если по закону, применимому к данному ребенку, он не достигает совершеннолетия ранее<sup>1</sup>.

На уровне Республики Казахстан защита прав ребенка относится к числу актуальных проблем, порожденных явным неблагополучием в положении несовершеннолетних детей, как в обществе, так и в семье. И трудно сказать, в чем причина такого неблагополучия и кто виноват в этом в первую очередь – государство или семья. Несомненно, виноваты и те, и другие. Причем очевидно, что декларируемый интерес государства к детям тесно переплетается с бесспорным фактом потери семьей своего авторитета, ослабления семейных устоев, когда традиционные защитные функции семьи сходят на нет или превращаются в свою противоположность, перерождаясь в серьезную угрозу для незрелой личности ребенка. Иными словами, есть все основания считать, что дети в опасности. Это обстоятельство обязывает перейти от лозунгов, адресованных всем и каждому, как физическим, так и юридическим лицам, к более четким по смыслу и содержанию правовым предписаниям, способным при необходимости на деле помочь ребенку.

Одним из инструментов защиты прав детей является формирование особого

---

<sup>1</sup> Конвенция о правах ребенка от 20 ноября 1989 года. [http://www.un.org/ru documents/decl\\_conv/conventions/childcon.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/childcon.shtml)



порядка судопроизводства в отношении несовершеннолетних, совершивших противоправные действия – ювенальная юстиция. Это особая система правосудия для несовершеннолетних. В основе этой системы лежит доктрина «*parens patrie*», согласно которой государство ведет себя как попечитель или ответственное лицо за несовершеннолетних, защищая их от опасного поведения и вредного окружения *minors*<sup>1</sup>.

Первый суд по делам несовершеннолетних был создан в Австралии (1890), затем указанные суды были образованы в Канаде (1894) и в США (1899). Их примеру последовали другие страны, где через короткое время возникли национальные суды для несовершеннолетних. Сегодня ювенальные суды функционируют более чем в 60 странах мира.

История развития концепции ювенальных судов свидетельствует о наличии различных подходов к данному вопросу. Автономная ювенальная юстиция возникла отнюдь не во всех странах, где были созданы суды для несовершеннолетних. Достаточно четко обозначились два варианта:

- автономный суд, не связанный с общим судом;
- состав общего суда, получивший функции рассмотрения дел о несовершеннолетних.

В Германии, Австрии, Испании, Португалии, кантонах немецкой Швейцарии функции опекунских судов были соединены с функциями судов по делам несовершеннолетних, что выдвинуло на первый план их деятельности задачу судебной защиты прав несовершеннолетних, а не задачу борьбы с преступностью, как это произошло в судах первой группы стран.

Некоторые страны пошли по пути создания специализированных составов судей по делам несовершеннолетних. Это произошло в Ирландии, Италии, Греции, Швейцарии (кантон Женева), Японии, Новой Зеландии.

Вместе с тем именно ювенальная юстиция породила целый комплекс несудебных, даже неюридических органов, которые призваны ее обслуживать, имеют вспомогательные функции и нередко в ходе исторического развития ювенальной юстиции начинали активно вытеснять суд как орган правосудия<sup>2</sup>.

Функцию защиты детей от семейного насилия во многих странах мира выполняют не правоохранительные органы в сотрудничестве с органами опеки, попечительства, местного самоуправления, а специалисты по социальной работе. У них есть опыт постоянной и повседневной работы с семьями, попадающими в трудное и даже опасное положение. Социальный работник имеет полное законное право предъявить к виновным строгие требования. В США, ФРГ, Голландии, Великобритании специалисты по социальной работе наделены широкими полномочиями (вплоть до возбуждения уголовного дела и ходатайства об отчуждении ребенка от родителей).

---

1 В. В. Нагаев Ювенальная юстиция. Социальные проблемы. – М., Юнити-Дана, Закон и право, 2010. – С. 134 – 138.

2 Международное право. Сборник документов.– М.: РИОР, 2011. – 704 С.

Социальная работа с несовершеннолетними жертвами насилия за рубежом опирается на практику оповещения. Любой человек по собственной инициативе может поставить в известность социальную службу, призванную заниматься защитой детей, или полицию о случае или подозрении на факт насилия над ребенком в семье<sup>1</sup>.

Расследование предусматривает безотлагательное врачебное и психологическое освидетельствование ребенка в условиях социального или медицинского учреждения, госпитализацию (в приюте или медицинском стационаре) в качестве кратковременной защитной меры. Согласия или разрешения родителей не требуется. Социальный работник вправе обратиться в суд, если его расследованию оказывают сопротивление. Даже в случае не подтверждения обвинений социальный работник периодически навещает ребенка.

Современная система защиты прав детей во Франции сложилась в результате развития системы, введенной в 1945 году. Несмотря на то, что эта система защиты прав и законных интересов ребенка обычно рассматривается в двух аспектах (организационном и правовом), задача обеспечения защиты прав ребенка, прежде всего, лежит на его родителях. Статья 371-2 Гражданского кодекса определяет ее как исключительное право, которым наделены родители: «родительские права принадлежат отцу и матери для защиты интересов ребенка по вопросам, связанным с его безопасностью, состоянием здоровья и морально-нравственным воспитанием<sup>2</sup>. Они имеют право и на них лежит обязанность защищать ребенка, следить за ним и заниматься его воспитанием». Родители не могут ни отказаться от этих исключительных прав, ни передать их третьим лицам. Во французской системе организационные или правовые меры принимаются только в случаях, когда родители признаются как исполняющие ненадлежащим образом свои обязанности, либо когда они не могут исполнять свои родительские функции, либо когда при исполнении своих обязанностей они руководствуются только личными интересами, наносящими вред ребенку.

Система защиты прав ребенка включает два компонента, что объясняется необходимостью достижения одновременно двух целей: одна из которых – работа по профилактике, реализуется в рамках так называемой «организационной защиты», когда семьи, осознавая появившиеся у них трудности, сами обращаются за помощью или дают согласие на вмешательство компетентных структур и помощь с их стороны, а другая – это защита прав и жизненных интересов ребенка, реализуемая в рамках так называемой «правовой защиты», когда есть подтверждение того, что ситуация принимает опасный характер для ребенка (в этом случае судебный орган требует от семьи выполнения определенных мер) или что в отношении ребенка совершено уголовно наказуемое деяние<sup>3</sup>.

---

1 Валеев Р., Курдюков Г. Международное право. Особенная часть. – М.: Статут, 2010. – 624 С.

2 С. Ф. Бычкова Ювенальная юстиция в Республике Казахстан - перспективы развития // ЮРИСТ. – 2003. - № 11. – С. 32-35.

3 Валеев Р., Курдюков Г. Международное право. Особенная часть. – М.: Статут, 2010. – 624 С.

В Республики Казахстан проблема становления ювенальной юстиции в стране актуализируется, о чем свидетельствует возрастание к ней государственного и общественного интереса. Примерами тому являются принятие Закона Республики Казахстан «О защите прав ребенка», разработка иных нормативных правовых актов, реализация международного проекта «Ювенальная юстиция в Казахстане»<sup>1</sup>. Однако ювенальная юстиция в Республике Казахстан лишь вступает в фазу интенсивного развития, в связи с чем представляются необходимыми как выработка программы ее развития, так и своевременная подготовка отдельных элементов.

При формировании программы развития ювенальной юстиции в Республике Казахстан следует учесть, что в науке и практике не сформировано единого определения указанного понятия и используется различное толкование термина «ювенальная юстиция». Однако однозначное определение указанного понятия имеет принципиальное значение, т. к. от него зависит форма конструирования соответствующего института.

Из всего вышесказанного можно сделать вывод, что реальная возможность формирования ювенальной юстиции зависит от создания в стране системы подготовки специализированных кадров. Поэтому необходимо заблаговременно организовать при высших учебных заведениях педагогического профиля отделения социально-правовой защиты несовершеннолетних для углубленного изучения правовых, медицинских, психологических и других вопросов, относящихся к указанным субъектам, при высших учебных заведениях юридического профиля - специализированные отделения по подготовке судей, сотрудников правоохранительных органов и адвокатов для органов ювенальной юстиции.

### **Библиография:**

1. Бычкова С.Ф. Ювенальная юстиция в Республике Казахстан - перспективы развития // ЮРИСТ. – 2003. - № 11. – С. 32-35.
2. Валеев Р., Курдюков Г. Международное право. Особенная часть. – М.: Статут, 2010. – 624 С.
3. Закон Республики Казахстан от 8 августа 2002 года № 345-ІІ «О правах ребенка в Республике Казахстан» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 29.12.2014 г.) [http://onlaine.zakon/kz/Dokument/?dok\\_id=1032460](http://onlaine.zakon/kz/Dokument/?dok_id=1032460)
4. Конвенция о правах ребенка от 20 ноября 1989 года. [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/childcon.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/childcon.shtml)
5. Международное право. Сборник документов. – М.: РИОР, 2011. – 704 С.
6. Нагаев В.В. Ювенальная юстиция. Социальные проблемы. – М., Юнити-Дана, Закон и право, 2010. – С. 134 – 138.

---

<sup>1</sup> Закон Республики Казахстан от 8 августа 2002 года № 345-ІІ «О правах ребенка в Республике Казахстан» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 29.12.2014 г.) [http://onlaine.zakon/kz/Dokument/?dok\\_id=1032460](http://onlaine.zakon/kz/Dokument/?dok_id=1032460)

## Право человека на безопасность генетически модифицированных пищевых продуктов и материалов

**Аннотация:** В настоящей статье рассматриваются проблемы правового регулирования оборота и потребления генетически модифицированных пищевых продуктов и материалов.

**Ключевые слова:** Конституция РФ, генетически модифицированные организмы, охрана здоровья, пищевые продукты, пищевые материалы, генно-инженерная деятельность.

В ч.2 ст.74 Конституции допускается ограничение перемещения товаров и услуг в соответствии с федеральным законом, если это необходимо для защиты жизни и здоровья людей, как основных прав человека. Реализуя это конституционное положение, законодатель устанавливает ряд мер, которые направлены на обеспечение в Российской Федерации безопасности оборота и потребления генетически модифицированных пищевых продуктов и материалов.

До недавнего времени высокопродуктивные сорта сельскохозяйственных растений и новые породы животных получали главным образом путем направленной селекции. Но этот подход, по мнению Т.К. Каленик<sup>2</sup>, для реализации требует много времени (от 10 до 15 лет). Поэтому он уступил место методам, основанным на генной инженерии высших организмов. Теперь гены, обуславливающие специфические признаки, могут вводиться в клетки растений и животных и наследоваться последующими поколениями. Таким образом, в настоящее время наряду с традиционными технологиями увеличения урожайности сельскохозяйственных растений, повышения устойчивости к болезням, вредителям и сорнякам, значимое место занимает генетическая инженерия и биотехнология.

Наибольших успехов в создании генетически модифицированных организмов (ГМО) достигнуты в 22 странах: США, Аргентина, Бразилия, Канада, Индия, Китай, Парагвай, Южная Африка, Уругвай, Филиппины, Австралия, Румыния, Мексика, Испания, Колумбия, Франция, Иран, Гондурас, Чешская республика, Португалия, Германия, Словения.

Основные направления в создании ГМО в растениеводстве ведутся в двух направлениях: 1) улучшение агрономических свойств культур за счёт введения генов устойчивости к гербицидам (соя, рапс, пшеница и др.) а также почвенных бактерий *Bacillus thuringiensis*, обеспечивающих защиту растений от насекомых-вредителей (картофель, хлопок, кукуруза, томаты и др.); 2) растения, генетическая модификация которых позволила улучшить определённые свойства

---

1 Дашко Александр Викторович, кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского процесса и социальных отраслей права АНО ВО «Московский гуманитарный университет»

2 Каленик Т.А. Товароведение и экспертиза пищевой продукции, полученной из генетически модифицированных источников. Качество и безопасность: учеб. пособие/ Т.К. Каленик, Л.Н. Федянина, Т.В.Танашкина – Ростов н/Д.: Издательский центр «МарТ»; Феникс, 2010. С. 6-28.

получаемых из них пищевых продуктов: а) питательные – соя, рапс; б) технологические – картофель, томаты; в) органолептические – виноград и ряд других.

В соответствии с рекомендациями Международной организации экономического сотрудничества и развития (ВОЗ, ФАО, ОЭСР) и законодательством Российской Федерации пищевая продукция из ГМО относится к категории «новой пищи» и на этом основании подлежит обязательной оценке на безопасность и последующему мониторингу за оборотом.

В Российской Федерации в сфере производства и потребления генетически модифицированных продуктов разработан и действует Федеральный закон от 05.07.1996 N 86-ФЗ (ред. от 19.07.2011) «О государственном регулировании в области генно-инженерной деятельности» (далее закон № 89-ФЗ)<sup>1</sup>, который регулирует отношения в сфере природопользования, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности при генно-инженерной деятельности с биологическими объектами, за исключением человека, его клеток и тканей, которые регулируются специальным законодательством. В законе отражены задачи и основные направления государственного регулирования, а также системы безопасности в области генно-инженерной деятельности в Российской Федерации. Представляется спорным вывод А.О. Малофеева, что данный акт носит рамочный характер и содержит большое количество отсылок к другим нормативным правовым актам, которые до настоящего времени не приняты или не вступили в силу<sup>2</sup>.

Законом предусматриваются: а) основные положения правового регулирования отношений, возникающих в области генно-инженерной деятельности; б) механизмы, обеспечивающие безопасность граждан и окружающей среды в процессе осуществления генно-инженерной деятельности и использования ее результатов; в) правовые основы международного сотрудничества Российской Федерации в области генно-инженерной деятельности; г) соответствующие условия для развития приоритетных направлений в этой области исследований.

С целью реализации перечисленных задач закон предусматривает принятие федеральных и региональных программ в области развития генно-инженерной деятельности, а также требования по безопасности в области генно-инженерной деятельности. В качестве примера принятых государством федеральных и региональных программ можно привести межведомственную инновационную программу «Биотехнология для медицины и агропромышленного комплекса». В реализации указанной программы задействованы четыре российских ведомства. Программа "Биотехнология для медицины и агропромышленного комплекса" основывается на внебюджетном финансировании. Целью программы является решение проблемы реализации имеющихся разработок в об-

---

1 Федеральный закон от 05.07.1996 N 86-ФЗ (ред. от 19.07.2011) «О государственном регулировании в области генно-инженерной деятельности» // «Собрание законодательства РФ», 08.07.1996, N 28, ст. 3348.

2 Малофеев А.О. Правовое регулирование оборота генно-модифицированных организмов в Российской Федерации // Право и экономика. 2015. N 4. С. 25 - 29.

ласти биотехнологии, создание и продвижение на рынок новейших медицинских препаратов и продуктов питания, разработанных в отечественных НИИ. Основная задача этой программы - создание условий для организации производства новой генно-инженерной продукции, также важным моментом является привлечение внебюджетных средств для проведения научно-исследовательских работ в перспективных областях генной инженерии<sup>1</sup>.

Во всех государствах с развитой генно-инженерной инфраструктурой в науке и производстве приняты законы и другие государственные акты, создающие нормативно-правовую базу для современной биотехнологии и биоинженерии. Национальные законы различных государств адаптированы по главным вопросам к международным требованиям в этой области науки и производства, что зафиксировано в документах ООН, ФАО, ЮНЕСКО и других международных организаций соответствующего профиля.

Продукция и услуги, соответственно полученные и предоставленные с применением ГМО, должны иметь сертификат качества и знак соответствия. Так, в соответствии с ст. 11 Закона в отношении продукции, полученной с применением генно-инженерно-модифицированных организмов и подлежащей обязательной сертификации или декларированию соответствия, выдается сертификат соответствия или принимается декларация о соответствии в порядке, установленном законодательством Российской Федерации о техническом регулировании.

Закон определяет ответственность юридических лиц и граждан (физических лиц), осуществляющих генно-инженерную деятельность, в соответствии с законодательством Российской Федерации. Финансирование генно-инженерной деятельности и ее безопасности, согласно закону, осуществляется в установленном порядке за счет средств соответствующих бюджетов, целевых средств организаций и фондов, а также иных источников, не запрещенных законодательством Российской Федерации. «Российская Федерация, – указано в законе, – заключает международные договоры в целях дальнейшего развития и укрепления международного сотрудничества в области генно-инженерной деятельности».

Правительство Российской Федерации приняло ряд постановлений, обеспечивающих его реализацию<sup>2</sup>. При этом предусматривается создание Межве-

---

1 См.: Межведомственная инновационная программа "Биотехнология для медицины и агропромышленного комплекса" // [http://www.rusbiotech.ru/conference/doc/press\\_1.php](http://www.rusbiotech.ru/conference/doc/press_1.php).

2 Постановление Правительства РФ от 23.09.2013 N 839 (ред. от 16.06.2014) «О государственной регистрации генно-инженерно-модифицированных организмов, предназначенных для выпуска в окружающую среду, а также продукции, полученной с применением таких организмов или содержащей такие организмы» (вместе с «Правилами государственной регистрации генно-инженерно-модифицированных организмов, предназначенных для выпуска в окружающую среду, а также продукции, полученной с применением таких организмов или содержащей такие организмы») // «Собрание законодательства РФ», 30.09.2013, N 39, ст. 4991; Постановление Правительства РФ от 18.01.2002 N 26 (ред. от 14.07.2006) «О государственной регистрации кормов, полученных из генно-инженерно-модифицированных организмов» // «Собрание законодательства РФ», 28.01.2002, N 4, ст. 323; Постановление Правительства РФ от 16.02.2001 N 120 «О государственной регистрации генно - инженерно - модифицированных организмов» // «Собрание законодательства РФ», 26.02.2001, N 9, ст. 860.

домственной комиссии по проблемам генно-инженерной деятельности для контроля за выполнением закона и постановлений правительства.

Постановлением Правительства Российской Федерации № 120 от 16 февраля 2001 года утверждено положение «О государственной регистрации генно-инженерно модифицированных организмов», предназначенных для первого на территории Российской Федерации выпуска в окружающую среду, промышленного использования или импорта. Следует согласиться с мнением В.И. Еременко о том, что указанные правила, спешно разработанные, явно с целью исполнения Россией требований ВТО<sup>1</sup>.

Нарушение правил обращения с генетически модифицированными организмами влечет применение дисциплинарной, административной, уголовной и/или гражданско-правовой ответственности<sup>2</sup>. Срок действия свидетельства (5 лет с даты включения ГМО в реестр) может быть продлен по заявлению его владельца на следующие 5 лет.

При появлении в период срока действия свидетельства новых научно обоснованных данных о биобезопасности ГМО Минпромнауки РФ может по представлению экспертного совета принять решение о перерегистрации без проведения экспертизы; в случае выявления негативного воздействия ГМО на окружающую среду, подтвержденного экспертизой, регистрация может быть аннулирована.

Еще в 2001г. в Евросоюзе (ЕС) была принята Директива в отношении преднамеренного выпуска ГМО в окружающую среду<sup>3</sup>. Национальное законодательство должно соответствовать положениям, сформулированным в Директиве ЕС. Страны – члены ЕС во исполнение требований Директивы разрабатывают соответствующее законодательство и правила на национальном уровне. Санкции, применяемые в случае нарушения положений национального законодательства в данной сфере, предусматриваются странами – членами ЕС самостоятельно при условии их эффективности и соразмерности (ст. 33,34 Директивы 2001 /18/ЕС).

Документ проработан детально. Заявитель должен предоставить полную информацию о ГМО, включая информацию относительно самого ГМО, потенциальной среды планируемого выпуска, взаимодействие со всеми биотическими и абиотическими факторами окружающей среды с учетом конкретной планируемой зоны выпуска ГМО (ст. 6).

В целом разрешение выпуска ГМО основано на следующих принципах:

а) оценки рисков, метод которой имеет общие критерии, но сама оценка рисков производится для каждого случая в отдельности (п. 18) и производится до момента выпуска ГМО (п. 19). В частности, чтобы оценить риск, учитыва-

---

1 Еременко В.И. Правовая охрана селекционных достижений в Российской Федерации // Законодательство и экономика. 2015. N 1. С. 34 - 67; N 2. С. 7 - 27.

2 См.: Бринчук М.М. Экологическое право: учебник // СПС КонсультантПлюс. 2008.

3 1 Directive 2001/18/ EC of the European Parliament and of the Council of 12 March 2001 on the deliberate release into the environment of genetically modified organisms and repealing Council Directive 90/220/EEC//Official Journal of the European Union, L 06. 17 April 2001.P. 1-38.

ются возможное воздействие на биогеохимические циклы, изменение биоразнообразия, неконтролируемое распространение (приложение II); б) мониторинга потенциального воздействия в долгосрочной перспективе с учетом накопительного эффекта от такого воздействия (п. 20); в) постепенного осуществления выпуска ГМО, начиная с небольших количеств, а затем постепенного увеличения (п. 24); г) установления точных инструкций по применению и определению условий использования ГМО (п. 33); д) наличия механизмов изъятия ГМО из оборота в случае выявления риска и, насколько возможно, из окружающей среды (п. 45); е) учета этических аспектов применения биотехнологии (п. 58).

Комментируя Закон № 89-ФЗ, А.К. Голиченков<sup>1</sup> отмечает, что ст. 7 (Система безопасности в области генно – инженерной деятельности) регламентирует координацию и разработку системы безопасности в области ГМО в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации. При этом, юридические и физические лица, осуществляющие деятельность в области ГМО, обязаны обеспечить биологическую и физическую защиту работников организаций, осуществляющих такую деятельность, а также населения, окружающей среды в соответствии с уровнями риска потенциально вредного воздействия ГМО на человека и окружающую среду.

По мнению Ю.А. Лякишевой<sup>2</sup> «Генно-инженерная деятельность обладает рискогенным фактором, поскольку сопряжена как с потенциальным, так и реальным неблагоприятным воздействием на здоровье человека, в том числе репродуктивное, и окружающую среду в краткосрочной и долгосрочной перспективах. Правовые нормы, регулирующие отношения в области генно-инженерной деятельности, образуют комплексный правовой институт в системе экологического права». Она предлагает следующее определение научного понятия генно-инженерной деятельности. «Генно-инженерная деятельность — это деятельность, включающая полный цикл действий в сфере генной инженерии по исследованию возможных негативных воздействий генетически модифицированных организмов и генетически модифицированной продукции на здоровье человека и окружающую среду, по испытанию, государственной экспертизе, сертификации, производству и обороту таких организмов и продукции, их хранению, захоронению, утилизации, обезвреживанию, транзиту по территории государства, а также иная деятельность, связанная с генно-инженерными технологиями».

Мы считаем возможным согласиться с предложением Ю.А. Лякишевой, поскольку научно не доказано отсутствие негативных последствий долгосрочного влияния ГМО на здоровье человека и его поколений, как это сделано относительно предельно допустимых концентраций загрязняющих веществ (ПДК) в пищевых продуктах. Необходимы фундаментальные исследования в этой области с тем, чтобы скорректировать соответствующим образом, суще-

---

1 Голиченков А.К. Экологическое право России: словарь юридических терминов, Издательский Дом «Городец», 2008г.

2 Лякишева Ю.А. Правовое регулирование генно-инженерной деятельности. – дис... канд. юрид. наук. – Москва, 2010. – 220 с.



ствующую нормативную правовую базу качества и безопасности пищевых продуктов, материалов и изделий.

Учитывая то, что генно-инженерная деятельность — это вид человеческой деятельности, представляющий собой опасность для морального и физического здоровья человека и окружающей природной среды, а также могущий нанести ущерб правам и законным интересам граждан, обороне и безопасности государства, культурному наследию народов Российской Федерации, некоторые виды этой деятельности подлежат ограничению.

#### **Библиография:**

1. Голиченков А.К. Экологическое право России: словарь юридических терминов, Издательский Дом «Городец», 2008 г.
2. Еременко В.И. Правовая охрана селекционных достижений в Российской Федерации // Законодательство и экономика. 2015. N 1.
3. Каленик Т.А. Товароведение и экспертиза пищевой продукции, полученной из генетически модифицированных источников. Качество и безопасность: учеб. пособие/ Т.К. Каленик, Л.Н. Федянина, Т.В. Танашкина – Ростов н/Д.: Издательский центр «МарТ»; Феникс, 2010.
4. Лякишева Ю.А. Правовое регулирование генно-инженерной деятельности. – дис... канд. юрид. наук. – Москва, 2010. – 220 с.
5. Малофеев А.О. Правовое регулирование оборота генно-модифицированных организмов в Российской Федерации // Право и экономика. 2015. N 4.

# ПРАВА И СВОБОДЫ В СФЕРЕ ТРУДА И СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

Колотова Н.В.<sup>1</sup>

## Изменение объема социальных обязательств государства и проблемы обеспечения социально-экономических прав

**Аннотация:** Степень изменения социальных обязательств государства можно рассматривать как индикатор уровня реализации социальных прав человека. Такой подход предоставляет возможность анализа социально-экономических показателей с точки зрения их влияния на обеспеченность и защиту социальных прав человека, обоснованного зависимостью этих прав от уровня материальных ресурсов государства. Этот анализ особенно актуален в период экономического и геополитического кризиса, следствием которого является задача рационализации расходов государства, упорядочивания и минимизации огромных социальных трат.

**Ключевые слова:** социально-экономические права, социальные обязательства государства, нормативно-правовое регулирование социальных прав.

Не успел мир выйти из тяжелого финансового кризиса, как возросшие геополитические риски создали новые осложнения, влекущие за собой экономический спад и нервозность международных рынков. В этих условиях неблагоприятные политические, социальные, демографические тенденции кратно умножают факторы неопределенности общественного развития, нестабильного состояния государственной политики, что обуславливает снижение доходов государства и влечет необходимость перераспределения заведомо ограниченных ресурсов. Как следствие, обнаруживается неэффективность (и невозможность) продолжения социальной политики в неизменном виде, что и приводит к задаче реструктуризации социальных обязательств государства. Поскольку объемы материальных средств, направленные на социальную сферу, определяют, в конечном итоге, степень защищенности социально-экономических прав, можно выделить специальный показатель - «изменение объема социальных обязательств государства» как индикатор соответствующей политики государства.

Изменение объема социальных обязательств государства, которым сопровождается реформирование социальной политики, может происходить в форме полного или частичного отказа от их финансирования. В этом случае отказ от недофинансируемых обязательств носит характер «социального дефолта», вызывает острую негативную реакцию населения, наносит серьезный политический урон, связанный со снижением уровня доверия к государственным структурам. На такой шаг государства идут только как на крайнюю меру. Другое де-

---

<sup>1</sup> Колотова Наталья Валерьевна, кандидат юридических наук, доцент, ведущий научный сотрудник сектора прав человека Института государства и права РАН

ло – частичная реструктуризация этих обязательств: меняются принципы назначения социальных пособий, категории получателей, искусственно активизируются новые виды рынков в сфере образования, здравоохранения, транспорта и других услуг, которые ранее предоставлялись только государством.

Насколько результативна, с экономической точки зрения, политика уменьшения объема социальных обязательств для преодоления кризисного состояния общего хозяйства? Многие экономисты сомневаются в ощутимом эффекте сокращения социальных расходов, поскольку количественное сокращение финансовых обязательств ведет к существенному росту людей, претендующих на обязательные финансовые выплаты из-за снижения уровня их доходов. Эффект финансовой экономии за счет отказа, например, от индексации пенсий по фактической инфляции, в значительной мере невелик и обесценивается закреплением стагнации потребительского рынка и предпринимательского климата.<sup>1</sup>

Как еще раз подтвердило четырехлетнее исследование МВФ 150 стран, подъем экономики происходит, когда растут доходы именно бедной части населения. Увеличение на 1% доходов наиболее состоятельных 20% ведет к сокращению ВВП на 0,1%. А когда на тот же один процент возрастают доходы наименее состоятельных 20% населения, ВВП страны увеличивается на 0,4%.<sup>2</sup> Это закономерность объяснена Джоном Мейнардом Кейнсом еще в 1936 году в знаменитой работе «Общая теория занятости, процента и денег»<sup>3</sup>, в которой наглядно показано, что увеличение дохода среди наименее обеспеченных групп населения, как правило, не накапливается, а сразу же расходуется. Поэтому расширение социальных выплат малообеспеченным слоям рассматривается как механизм преодоления экономического спада и восстановления экономики через поддержание на уровне покупательского спроса. Таким образом, вывести из стагнации экономику за счет снижения уровня социальных выплат явно не удастся.

Кроме того, очевидно, что уменьшение социальных обязательств государства приведет к большей поляризации социальных неравенств. В настоящее время можно считать доказанной прямую корреляцию между социальным равенством и экономической эффективностью<sup>4</sup>. С 2010 года показатели неравенства включаются в формулу расчета индекса человеческого потенциала ООН,

---

1 Гринберг Р.С. Не там ищем: за счет бедных выходить из кризиса аморально и безграмотно // Российская газета от 02.08. 2015. Федеральный выпуск. № 6740 (169)

2 Официальный сайт Международного валютного фонда. // [www.imf.org/external/russian/pubs/ft/ar/2014/pdf.ar14\\_rus.pdf](http://www.imf.org/external/russian/pubs/ft/ar/2014/pdf.ar14_rus.pdf)

3 Сформулированный Кейнсом «основной психологический закон» рыночного общества усматривает прямую зависимость личного потребления от уровня доходов, но при этом его динамика существенно отстает от роста доходов: «...с ростом реального дохода общество не увеличивает своего потребления на всю абсолютную сумму прироста и, следовательно, будет сберегаться более значительная абсолютная сумма. Устойчивость экономической системы существенно зависит от преобладающих в хозяйственной практике форм проявления этого закона». / Кейнс Дж. М. Общая теория занятости, процента и денег. Избранное / М., 2007. С. 118.

4 Берг Э. Дж., Остри Д. Д. Равенство и эффективность // Финансы и развитие. Периодическое печатное издание МВФ. 2011. Вып. 48 № 3. С.13.

тем самым признается, что глубокие избыточные неравенства вызывают негативные социальные и экономические последствия ничуть не меньшие, чем низкий уровень личного дохода.

Неравенства с определенного, критического порогового уровня сказываются на качестве человеческого капитала. По данным исследований Всемирного банка, неравенства становятся избыточными, начиная с уровня 30-40% для коэффициента Джини (индекса концентрации доходов, применяемого для количественного сравнения степени укоренения неравенств).<sup>1</sup> В странах, характеризующихся большим равенством (Финляндия, Болгария, Белоруссия), этот показатель составляет около 25-35%. В России, Китае и США этот коэффициент немногим больше 40. В странах Африки и Латинской Америки с существенным разбросом в уровне получения доходов, он достигает 55. Глобальное неравенство, исчисляемое по сравнению различных стран мира, очень велико и составляет около 70 %<sup>2</sup>.

Если государство сосредотачивает ресурсы на помощи самым бедным, то в этом случае социальная защита рассматривается не как способ достижения социального равенства или результат перераспределения доходов, а как точечная помощь семьям, оказавшимся в трудной ситуации. Все остальные категории населения социальные услуги получают на платной основе, для чего в нормативное регулирование этой сферы, а также в образование и здравоохранение, вводятся рыночные критерии. Предполагается, что новые виды рынков стимулируют общее развитие экономики. Однако, прежде всего, это означает, что задача обеспечения равенства выводится из ранга первоочередных задач государства.

В постсоветской России неоднократно предпринимались попытки реформировать и оптимизировать систему социальных обязательств государства, и тем самым, уменьшить бремя этих расходов. Эти попытки неизменно наталкивались на возражения большинства консервативно настроенного населения, а также противодействие части экспертного сообщества, считающего, что переход к адресному принципу назначения социальных пособий нарушит конституционные права граждан. Сейчас для кардинального переустройства социальной модели менее всего подходящее время, но, тем не менее, социальная политика начала активно меняться именно сейчас. Эти изменения, налагаемые на общее

---

1 Избыточный уровень неравенства считается не только по коэффициенту Джини: учету подлежит еще глубина и застойность неравенств. Поэтому, несмотря на примерно одинаковые уровни этого коэффициента в странах с различной экономикой (в США – 41%, в Великобритании – 36%, в России и Китае – 42%) в экономически развитых странах лучше срабатывают социальные лифты, и в этих странах социальные неравенства не так пагубно влияют на темпы экономического роста и уровня неравенства. Тогда как в странах с низким уровнем доходов населения такой же уровень инфляции будет уже критическим, воспроизводящим ситуацию хронической бедности и прямо препятствующим стимулам производительного труда и социального роста. // Салмина А.А. Отношение населения России к социальному неравенству: Россия в сравнении с другими европейскими странами // XII международная научная конференция по проблемам развития экономики и общества. В 4-х кн. Кн. 3 / Отв. ред. С.Г. Ясин. М., 2012. С.87.

2 Сравнительные данные Росстата. [http://www.gks.ru/free\\_doc/new\\_site/population/urov/urov\\_32g.htm](http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/urov/urov_32g.htm)

ужесточение бюджетной и фискальной политики, способны привести к тяжелым конфликтам, поскольку, как утверждают данные социологических опросов<sup>1</sup>, в первую очередь россияне ждут от государственной власти следования законам и выполнения социальных обязательств.

Основная проблема для реформы социальных обязательств, вводимых федеральным законодательством, заключается в том, что расходы по ним вплоть до принятия нового закона должны рассматриваться как неизменные. Теоретически при действующем законодательстве объем выплат из федерального бюджета не подлежит секвестру ни при каких обстоятельствах. Следовательно, необходимым условием уменьшения социальных обязательств государства является изменение действующего законодательства. Но решения государственных органов исполнительной власти принимаются иногда без учета этого важнейшего положения.

Так, в проекте государственного бюджета на 2016 год<sup>2</sup> предусмотрено, что пенсии будут проиндексированы только на 4%, тогда как законодательство содержит неотмененную норму о ежегодном индексировании пенсионных выплат на индекс роста потребительских цен за прошедший период<sup>3</sup>. На данный момент Правительство пообещало провести вторую волну индексации осенью 2016 года, но выполнение этого обещания будет зависеть от состояния экономики. Пенсии работающим пенсионерам не будут индексироваться вовсе. Не индексируют на будущий год материнский капитал и некоторые другие выплаты, что также не соответствует установленному нормативному порядку<sup>4</sup>. Так менять социальные обязательства государства совершенно недопустимо, это противоречит нормам по правам человека и может быть оспорено в суде. В Европейском суде по правам человека уже рассматривалось дело, в котором поднимался вопрос о необходимости государства выполнять не только основное обязательство, но и обязательства по индексации, если таковые предусмотрены действующими нормами<sup>5</sup>. Заявитель по делу, участник ликвидации аварии на Чернобыльской АЭС, жаловался на длительное неисполнение решений национального суда, не позволяющее ему воспользоваться своим имуществом, в качестве которого рассматривались денежные выплаты, направленные на компенсацию вреда здоровью, включая их последующую индексацию. В п. 23 постановления Суд специально отметил, что размер ежемесячных компенсацион-

---

1См. например, <http://www.levada.ru/books/vestnik-obshchestvennogo-mneniya-3-4-118-za-2014-god>

2 Законопроект № 898585-6 «О внесении изменений в Федеральный закон "О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов». Прошел первое чтение в Государственной Думе РФ от 23.10.2015

3 Ст. 16 Федерального закона от 28 декабря 2013 года № 400-ФЗ «О страховых пенсиях» // Собрание законодательства Российской Федерации, 2013, № 52, ст. 6965

4См.: П. 2 ст. 6 Федерального закона от 29.12.2006 № 256-ФЗ (ред. от 23.05.2015) «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей»

5 Постановление Европейского суда по правам человека по делу «Левин против Российской Федерации» (жалоба № 33264/02) от 2 февраля 2006 года // Европейский Суд по правам человека и Российская Федерация. Постановления и решения. Т. 1. М., 2006 г. С. 35-41.

ных выплат подлежит изменению посредством проведения индексации в соответствии с применяемыми положениями законодательства.

Основная проблема изменений законодательства, затрагивающего социальные права, состоит в том, что они не производят впечатления продуманной, системной реформы, а наоборот, представляются хаотичной попыткой «латания дыр». Например, реформирование двух важнейших сфер – социальных услуг и пенсионных прав – происходит одновременно, но по абсолютно различным принципам. Пенсионное законодательство кардинально изменено с целью снижения объема бюджетных перечислений на покрытие дефицита Пенсионного фонда. С 1 января 2015 г. утратили силу основные положения ФЗ «О трудовых пенсиях». Стратегия долгосрочного развития пенсионной системы в РФ<sup>1</sup> и новое законодательство<sup>2</sup> возвращает правовое регулирование в этой области к советской системе выплаты пенсий, когда их размер полностью зависел от усмотрения государства со знакомыми деталями в виде концепции непрерывности трудового стажа, постоянной занятости как самоцели.<sup>3</sup> Это бюджетная схема назначения пенсий, при которой минимизировано значение накопительных взносов и страхового компонента, а получение примерно одинаковых пенсий достигается за счет учета заработка и стажа работы. Таким образом, новая пенсионная система России имеет совершенно определенную направленность на усиление государственного влияния на уровень пенсионного обеспечения в старости.

В то же время новый Федеральный закон «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» организует программу получения социальных услуг таким образом, что стимулы к участию в ней появляются только у довольно бедных семей<sup>4</sup>. Закон основывается на совсем других принципах: введении рынка социальных услуг, оказываемых в заявительном порядке; расширении субъектов, предоставляющих такие услуги за счет негосударственных компаний и общественных организаций; а также адресном получении бесплатных услуг. Установлено, что бесплатные социальные услуги предоставляются только льготным категориям (несовершеннолетним детям, лицам, пострадавшим от чрезвычайных ситуаций) и лицам, имеющим на дату обращения среднедушевой доход ниже или равный размеру прожиточного минимума<sup>5</sup>.

---

1 Стратегия долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации. Утв. распоряжением Правительства РФ от 25 декабря 2012 г. № 2524-р; Федеральный закон от 28 декабря 2013 года № 400-ФЗ «О страховых пенсиях» // Собрание законодательства Российской Федерации, 2013, № 52, ст. 6965

2 Федеральные законы от 28 декабря 2013 года № 400-ФЗ «О страховых пенсиях» и № 424-ФЗ «О накопительных пенсиях» // Собрание законодательства Российской Федерации, 2013, № 52, ст. 6965

3 Гонтмахер Е.Ш. О пенсионной реформе. 19 сентября 2013 г. // [komitetgi.ru/publications](http://komitetgi.ru/publications)

4 Федеральный закон «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» от 28.12.2013 № 442-ФЗ (ред. от 21.07.2014), действующий с 1 января 2015 года. // Собрание законодательства РФ, 2013, № 52, ст. 7007.

5 П. 2 ст. 31 Федерального закона «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» от 28.12.2013 № 442-ФЗ (ред. от 21.07.2014).

Принцип адресности означает, что безвозмездно социальная помощь оказывается только в случае явной бедности, соотнесенной с величиной душевого дохода. До настоящего момента пособия устанавливались по категориальному принципу, предполагающему, что соответствующий вид трансферта назначается лицу по определенным возрастным, медицинским или социальным показателям. Такая система социальной защиты постоянно критикуется за ее неэффективность и громоздкость, и поэтому ей противопоставляется адресный подход, позволяющий повысить конкретные виды трансфертов наиболее нуждающимся семьям, не распыляя финансовые ресурсы на всю категорию возможных получателей.

Однако адресный принцип тоже не является панацеей для современных социальных систем. Его успешно применяют в ряде стран, но нигде он не является основным, что связано с ограничениями, задаваемыми самим критерием адресности, – уровнем душевых доходов в домохозяйстве. Пособия предоставляются исключительно тем лицам, которые смогли подтвердить, что их доходы не превысили порогового значения, поэтому главный недостаток подобных систем – дорогостоящая и неэффективная система проверки доходов. Общеизвестно, что все известные методы подсчетов допускают значительные погрешности и приводят либо к ошибкам включения (предоставления пособий лицам, которые не являются бедными) или ошибкам исключения (отказ в предоставлении нуждающимся лицам). Исследования на эту тему показывают, что принцип адресности социальных обязательств государства эффективен только в отношении сравнительно небольшого количества социальных пособий, которые не являются решающими для семейных бюджетов по их величине и значимости (например, единовременных пособий беженцам и переселенцам, компенсационных выплат при потере кормильца и др.).<sup>1</sup> Для пособий, которые формируются при участии страхового компонента (например, пенсии или пособия по безработице) этот критерий невозможен, прежде всего, потому, что они жестко зависят от других социальных факторов, таких как стаж или заработок.

Вообще, отечественный термин «адресность», введенный в оборот в 1990-е годы, должен был обозначать, скорее, «таргетирование», т.е. предоставление социальной помощи строго по целевым группам<sup>2</sup>. Но в настоящее время он сведен только с процедурой ранжирования получателей пособий – проверкой нуждаемости. Использование адресных технологий в социальной сфере обусловлено не столько задачами социальной защиты особо нуждающихся в помощи, сколько экономическими трудностями, попытками ограничения расходов и перераспределения ресурсов для преимущественной поддержки семей с низкими доходами. Но адресность резко снижает популярность мероприятий по борьбе с бедностью и зачастую, как показывают исследования, приводит к ухудшению положения самих бедных из-за общего сокращения финансового

---

1 Смирнов С.Н., Колосницын И.В. Социальные обязательства государства: сокращение или реструктуризация? // Мир России. № 1. 2010. С.153.

2 Там же. С. 160.

потока, направляемого на социальные нужды. Кроме того, дорогая стоимость процедуры проверки доходов грозит свести на нет экономический эффект от введения этой системы.

Тем не менее, адресность как принцип социальной защиты будет развиваться и дальше. Минтруд и Минфин готовят законопроекты, которые обязывают регионы назначать некоторые социальные выплаты по критериям нуждаемости, «с учетом уровня доходов получателей». Среди таких предложений исчисление компенсаций лицам, участвовавшим в ликвидации аварии на Чернобыльской АЭС, инвалидам III группы, оказание помощи при предоставлении средств реабилитации (инвалидных колясок, протезов). В этот список предлагается включить выплаты за особые заслуги перед Отечеством, по которым получателями являются ветераны, Герои России и СССР, те, которым выплаты полагаются за выдающиеся достижения.

Но самым важным кажется даже не это. Такие изменения - это довольно типичная попытка регулирования социальных услуг в неолиберальном ключе, предполагающая перенос ответственности за социальную защиту индивида с государства на общество как таковое с его неформальными источниками помощи. Тогда как реформирование пенсионного законодательства – тоже типичная для консервативной политики попытка усиления государственного регулирования в пенсионной сфере. Если сопоставить новое пенсионное и новое социальное законодательство, то можно тем самым констатировать, что на сегодняшний день у государства нет единой концепции осуществления социальных прав, нет унифицированного и системного представления о том, как и с какой целью надо реформировать социальную сферу. Поэтому результатом такого преобразования будет, скорее всего, не улучшение, а ухудшение социальной ситуации, обострение проблемы бедности и увеличение числа лиц, претендующих на социальные пособия.

#### **Библиография:**

- 1.Берг Э. Дж., Остри Д. Д. Равенство и эффективность // Финансы и развитие. Периодическое печатное издание МВФ. 2011. Вып. 48 № 3.
- 2.Гонтмахер Е.Ш. О пенсионной реформе. 19 сентября 2013 г. // [komitetgi.ru/publications](http://komitetgi.ru/publications)
- 3.Гринберг Р.С. Не там ищем: за счет бедных выходить из кризиса аморально и безграмотно // Российская газета от 02.08. 2015. Федеральный выпуск. № 6740 (169)
- 4.Кейнс Дж. М. Общая теория занятости, процента и денег. Избранное / М., 2007.
- 5.Салмина А.А. Отношение населения России к социальному неравенству: Россия в сравнении с другими европейскими странами // XII международная научная конференция по проблемам развития экономики и общества. В 4-х кн. Кн. 3 / Отв. ред. С.Г. Ясин. М., 2012.
- 6.Смирнов С.Н., Колосницын И.В. Социальные обязательства государства: сокращение или реструктуризация? // Мир России. № 1. 2010. С.153.



## Распределение бремени доказывания как фактор защиты трудовых прав

**Аннотация:** Общий гражданско-процессуальный порядок доказывания не всегда позволяет работнику защитить свои права в рамках судебного процесса в том случае, когда ответчиком является работодатель. А тот факт, что в трудовые отношения вовлечены десятки миллионов жителей страны, делает защиту трудовых прав важнейшим индикатором уровня развития прав человека. В статье предлагается для обсуждения один из методов защиты прав работника как слабой стороны в споре с работодателем – метод перераспределения бремени доказывания.

**Ключевые слова:** трудовое право, доказывание, трудовой спор, увольнение, работодатель.

Права человека являются не только объектом научного исследования, но и предметом практической реализации, и именно практическая реализация прав человека является важной характеристикой степени развития правовой культуры общества. Реализация же прав человека напрямую зависит от наличия и эффективности системы их защиты. Судебная защита нарушенного права является центральным элементом такой системы.

Современное судопроизводство базируется на принципе состязательного процесса. По общему принципу в рамках такого процесса каждая сторона доказывает те обстоятельства, на которые ссылается. Этот принцип – закреплённый, в частности, в ч. 1 ст. 56 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации – полностью отвечает представлениям о праве, которое, согласно классическому определению академика В.С. Нерсесянца, характеризуется отношениями именно между формально равными субъектами.

Однако по мере развития правоотношений среди них выделяются такие, в которых фактическое неравенство субъектов делает невозможным их формальное равенство без предоставления дополнительных мер защиты слабой из сторон. Самым известным примером такой ситуации является государственное обвинение в уголовном процессе, когда для обеспечения прав обвиняемого требуется институт презумпции невиновности. В несколько смягчённом варианте тот же подход применяется и в налоговых спорах в виде презумпции добросовестности налогоплательщика, поскольку одной из сторон спора всё равно выступает государство (в лице налоговых органов), которое заведомо сильнее любой противоположной стороны.

---

<sup>1</sup>Казанцев Дмитрий Александрович, кандидат юридических наук, начальник отдела правовой экспертизы В2В-Center, преподаватель кафедры теории и истории права и государства Юридического факультета РАНХиГС при Президенте РФ, преподаватель Экономического факультета МГУ им. М.В.Ломоносова

Фактическое неравенство, делающее невозможным равенство формальное, встречается не только в судебных спорах между государством с одной стороны и физическим либо юридическим лицом с другой стороны. Правоотношения между работником и работодателем являются отношениями, в которой одна из сторон как правило обладает настолько более широкими возможностями по сравнению с другой, что о фактическом и даже формальном равенстве говорить не приходится. Важность этой теме сообщает то обстоятельство, что в трудовые отношения в той или иной мере вовлечена значительная часть, если не большинство жителей страны.

Именно на понимании этого обстоятельства и базируется закрепление трудовых прав на законодательном уровне: любой трудовой кодекс представляет собой прежде всего перечень прав работника. Трудовой кодекс Российской Федерации не является исключением. Однако, как уже было сказано, кроме фиксации прав необходима ещё и эффективная система их защиты. Однако в ГПК РФ на случай трудового спора предусмотрен общий порядок распределения бремени доказывания. Такой подход без учета специфики норм трудового законодательства фактически приводит к нарушению прав работника на полноценную судебную защиту.

Вопрос полноценной судебной защиты трудовых прав работника поднимался отечественными специалистами, в том числе в контексте юридической компаративистики. Так, ещё в 2001 году В.Г. Кауров, сравнивая трудовое законодательство РФ и США, подчеркивал: «Чтобы защитить работника от дискриминации, недостаточно провозгласить запрет дискриминации, кроме этого необходимо создать орган (примером может служить Комиссия по обеспечению равных возможностей в области труда и занятий, созданная в США), разрешающий споры о дискриминации в трудовых отношениях, возложить бремя доказывания отсутствия дискриминации на работодателя, то есть предусмотреть в законодательстве презумпцию вины работодателя»<sup>1</sup>.

В 2003 году Е.А. Ершова в качестве метода судебной защиты работника формулирует предложение, включенное ею позже в монографию по трудовому праву<sup>2</sup>, согласно которому необходимо «дополнить действующий ГПК РФ еще одной главой, регулирующей особенности рассмотрения трудовых споров в судах. В частности, в такой главе ГПК РФ возможно было бы решить вопросы, связанные с подведомственностью и подсудностью трудовых споров, составом специализированного суда по трудовым спорам, правовым положением участников процесса, распределением бремени доказывания, дополнительными процессуальными гарантиями работников».<sup>3</sup>

В контексте обсуждения вопроса о перераспределении бремени доказывания в трудовых спорах отдельный интерес представляет вопрос о презумпции

---

1 Кауров В.Г. Защищенность работников по международному трудовому праву, праву США и России: сравнительное исследование: Дис. докт. юрид. наук. Владивосток, 2001. С. 195

2 Ершова Е.А. Трудовое право России. М.: Статут, 2007

3 Ершова Е.А. О некоторых спорных вопросах защиты трудовых прав работников // Трудовое право. 2003. N 12. С. 24

причинения морального вреда работнику неправомерными действиями работодателя. Этот вопрос поднимает, например, С.К. Селезнева: «...работники, будучи юридически неосведомленными и экономически зависимыми от работодателя, как правило, не в состоянии доказать факт причинения им морального вреда. Работодатель же имеет достаточно ресурсов для доказывания своей невиновности. Поскольку в условиях рыночной экономики незаконное увольнение лишает работника средств к существованию, что неизбежно вызывает нравственные страдания уволенного, следовало бы дополнить ст. 394 ТК РФ нормой, согласно которой работодатель считается причинившим работнику моральный вред, если не докажет, что данное незаконное увольнение или перевод не причинили работнику морального вреда».<sup>1</sup>

Презумпция причинения морального вреда является лишь частным случаем подхода, согласно которому возложение на работника обязанности по доказыванию факта нарушения своих трудовых прав в общем гражданско-процессуальном порядке представляется излишним и, более того, противоречащим самой сути трудового права. А.В. Киселев, рассуждая о соответствии Трудового кодекса РФ Европейской конвенции о защите прав человека, пишет: «Упоминание о презумпции вины работодателя в Кодексе отсутствует... Кодекс не содержит надлежащего механизма защиты трудовых прав, не связанных с материальной ответственностью работодателя. Таким образом, имеется нарушение ст. 13 Конвенции».<sup>2</sup>

В 2011 году в статье «Непосильное бремя доказывания» был сформулирован тезис о том, что «для обеспечения реализации норм трудового права и действенной защиты законных интересов работника в спорах о принуждении к увольнению и иных подобных трудовых спорах необходимым представляется отказ от принципа процессуального равенства в целях поддержки слабой стороны разбирательства»<sup>3</sup>. Со ссылкой на эту статью профессор М.О.Буянова в 2014 году опубликовала подробное исследование «Проблемы доказательств и доказывания при рассмотрении индивидуальных трудовых споров», среди выводов которого было и указание на то, что «необходимо внести в гражданско-процессуальное законодательство (в ГПК РФ) норму о презумпции добросовестности работника с возложением бремени доказывания по всем основаниям увольнения работника на работодателя»<sup>4</sup>.

Дело в том, что говорить о равенстве в отношениях «власти- подчинения» априори невозможно, несмотря на попытку законодателя установить в ТК РФ баланс прав и обязанностей работника и работодателя. Можно сказать, что закрепление принципа равенства, а также установление мер защиты сторон от

---

1 Селезнева С.К. Вопросы возмещения морального вреда, причиненного в рамках трудового правоотношения // Юридический мир. 2007. N 2. С. 11

2 Киселев А.В. Трудовой кодекс России в свете Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод

3Казанцев Д.А. Непосильное бремя доказывания // ЭЖ- Юрист, № 17, 2011, с. 11.

4Буянова М. Проблемы доказательств и доказывания при рассмотрении индивидуальных трудовых споров // Трудовое право. 2014. N 3. С. 59 - 85.

злоупотреблений носит превентивный характер: предпринимается попытка создать такие меры защиты, некую систему «сдержек и противовесов» в трудовом праве, которые изначально эквивалентны друг другу, и не просто не допускают, а делают нарушение прав невыгодным обеим сторонам. Однако, когда на практике возникают спорные ситуации, то равенство сторон не является универсальным принципом судопроизводства.

Для обеспечения реализации норм трудового права и действенной защиты законных интересов работника в спорах о принуждении к увольнению и иных подобных трудовых спорах необходимым представляется отказ от принципа процессуального равенства в целях поддержки слабой стороны разбирательства. По аналогии с уголовным правом может быть предложена «презумпция невиновности» работника. Необходимо подчеркнуть: процессуальная гарантия в виде презумпции невиновности предоставляется не «хорошей» стороне, а слабой.<sup>1</sup>

В силу особенностей взаимоотношений работника и работодателя требование о предоставлении доказательств является для сотрудника непосильным. Едва ли не самым ярким примером этого служит доказывание факта принуждения сотрудника к написанию заявления об увольнении «по собственному желанию»: у работодателя имеется масса возможностей заставить работника подать такое заявление, и при этом, независимо от реального желания работника продолжать свою трудовую деятельность, такое увольнение будет считаться законным.

Какие есть возможности доказывания незаконного увольнения в настоящее время? В п. 22 Постановления Пленума Верховного Суда РФ № 2 от 17.03.2004 указывается, что при рассмотрении дела о восстановлении на работе лица, трудовой договор с которым расторгнут по инициативе работодателя, обязанность доказать наличие законного основания увольнения и соблюдение установленного порядка увольнения возлагаются на работодателя. Однако обязанность доказывания смещается на работника в том случае, если заключенный на неопределённый срок договор был расторгнут по инициативе работника и если истец утверждает, что работодатель вынудил его подать заявление об увольнении по собственному желанию: это обстоятельство подлежит проверке и обязанность доказать нарушение возлагается на работника.

При рассмотрении дел о восстановлении на работе могут быть использованы все средства доказывания, предусмотренные ГПК РФ (письменные доказательства, объяснения сторон и третьих лиц, свидетельские показания; реже, в зависимости от конкретных обстоятельств дела и оснований увольнения работника, могут быть использованы вещественные доказательства, аудио-, видеозаписи, заключения экспертов и т.д.).<sup>2</sup>

---

1 Казанцев Д.А. Непосильное бремя доказывания // ЭЖ- Юрист, № 17, 2011, с. 11.

2 Буянова М. Проблемы доказательств и доказывания при рассмотрении индивидуальных трудовых споров // Трудовое право. 2014. № 3. С. 60

У работника в этой ситуации не имеется почти никаких возможностей предоставить доказательства, при условии, что они должны быть допустимыми, т. е. полученными надлежащим путем. К примеру, документальные (письменные) доказательства. В соответствии с ГПК РФ (ст. 71) письменные доказательства принимаются в суд только как оригиналы (подлинники) документов, заверенные надлежащим образом. Даже если у работника имеется доступ к оригиналам документов, подтверждающих факт его принуждения к увольнению, то возможность их заверения печатью организации и подписью руководителя, вероятнее всего, отсутствует. Так же работник имеет право ссылаться на свидетельские показания, но в этом случае свидетели – это работники той же организации, с таким же подчиненным положением, и то, что они выступят на стороне истца, представляется крайне сомнительным. Напротив, у работодателя в процессе право использовать все перечисленные доказательства может быть реализовано в полной мере, не говоря уже о том, что он может просто ограничить реализацию такого права работнику.

Проще говоря, чтобы доказать принуждение к увольнению, работник должен предоставить в суд письменное надлежащим образом заверенное заявление ответчика о том, что тот действительно принуждал работника подать заявление «по собственному желанию». Очевидно, что требование подобного доказательства в реальном процессе является нонсенсом. Разумеется, весь спектр трудовых споров не сводится к спорам о незаконном увольнении, однако уже на этом примере можно наглядно увидеть то, что работник действительно является слабой стороной в трудовом споре, а значит механизм процессуальной защиты его прав нуждается в корректировке. Каким образом это осуществить?

Дискуссии по этому вопросу ведутся и в кругах практикующих юристов организаций. Они, признавая работника как слабейшую сторону процесса, все же говорят о невозможности достижения реального равенства, по причине вероятных злоупотреблений предоставленным правом. К примеру, предлагается ввести в процессуальное законодательство презумпцию добросовестности работника (которой бремя доказывания в случае трудового спора будет перенесено на работодателя). Однакотакая новелла о презумпции добросовестности работников сразу увеличит количество злоупотреблений с их стороны.<sup>1</sup> При любом недовольстве работодателем работник сможет воспользоваться данной нормой, что увеличит число разбирательств и неизбежно приведет к затруднению рабочего процесса в целом. Также подвергается сомнению возможность использования аудио и видеозаписей, сделанных без согласия работодателя в качестве доказательств, по причине большой угрозы их фальсификации. Установление обязанности суда принимать при рассмотрении трудовых споров аудио- и видеозаписи, сделанные работником, будет противоречить общим нормам о допустимости доказательств.

---

<sup>1</sup>Буянова М. Проблемы доказательств и доказывания при рассмотрении индивидуальных трудовых споров // Трудовое право. 2014. N 3. С. 70

Выходом из ситуации может стать использование электронной переписки. Установление обязанности принимать электронную переписку в виде допустимого доказательства вполне оправданно сложившейся практикой. Большинство организаций уже давно имеют защищенный документооборот, в электронной переписке автоматически фиксируются автор и адресат переписки, дата, время формирования письма/служебной записки и т.д. Следуя практике рассмотрения арбитражных дел, подобное решение и в гражданском процессе увеличит шансы уравнивания сторон трудовых отношений в сборе доказательств.<sup>1</sup> Но стоит помнить, что время идет вперед, и способов фальсификации электронных сообщений становится все больше, а способов противодействия и защиты – меньше.

Важно понимать, что подобные обсуждения являются прежде всего поисками путей оптимального достижения цели избавления добросовестного работника от непосильного бремени доказывания в трудовых спорах. В отсутствие же соответствующих законодательных новелл суды не только отстаивают идею о презумпции невиновности работодателя (Решение Арбитражного суда Московской области от 24.02.2005 № А41-К2-21002/04), но и в определенных случаях говорят о презумпции виновности работника (Определение Пермского краевого суда от 23.09.2010 № 33-8217).<sup>2</sup>

В настоящий момент экономика России переживает кризисные явления, что сопряжено, в том числе, с сокращением рабочих мест. Это неизбежно влечет за собой увеличение числа трудовых споров, особенно в части вопроса о принудительном увольнении (которое, как известно, зачастую используется вместо официального сокращения ради экономии на «выходном пособии»). Реакция российских работодателей на предыдущие кризисы показала, что вопрос о перераспределении бремени доказывания в трудовом споре не только не является исключительно теоретическим, но и касается почти каждого гражданина страны. Без адекватного решения этого вопроса невозможно говорить о реализации норм трудового права на территории России, поскольку факты нарушения работнику зачастую невозможно или крайне затруднительно доказать. А это значит, что нарушение трудового законодательства остается безнаказанным.

Ни один закон не имеет смысла, если нарушение его норм не влечет никаких санкций для нарушителя. Для полноценной работы даже самого совершенного закона нужна эффективная система защиты от нарушения закрепленных им норм. В условиях же, когда соблюдение прав и выполнение обязанностей на практике ничем не обеспечено, закон существует лишь для того, чтобы дифференциацией возможностей по его нарушению подчеркивать социальное неравенство.

Данная ситуация негативно сказывается не только на экономических отношениях, но и на авторитете права в нашей стране. Ведь от доверия к правовым институтам в описанной ситуации, понятной каждому работнику, зачастую

---

<sup>1</sup> Там же

<sup>2</sup> Казанцев Д.А. Непосильное бремя доказывания // ЭЖ- Юрист, № 17, 2011, с. 11.

зависит доверие граждан к правовым институтам как таковым. А значит, вопрос перераспределения бремени доказывания в трудовых спорах становится не только вопросом защиты прав отдельного гражданина, но и фактором развития национальной правовой культуры в целом.

#### **Библиография:**

1. Буянова М. Проблемы доказательств и доказывания при рассмотрении индивидуальных трудовых споров // Трудовое право. 2014. № 3. С. 59 - 85.
2. Ершова Е.А. О некоторых спорных вопросах защиты трудовых прав работников // Трудовое право. 2003. № 12.
3. Ершова Е.А. Трудовое право России. М.: Статут, 2007.
4. Казанцев Д.А. Непосильное бремя доказывания // ЭЖ- Юрист, № 17, 2011, с. 11.
5. Кауров В.Г. Защищенность работников по международному трудовому праву, праву США и России: сравнительное исследование: Дис. докт. юрид. наук. Владивосток, 2001.
6. Киселев А.В. Трудовой кодекс России в свете Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод.
7. Селезнева С.К. Вопросы возмещения морального вреда, причиненного в рамках трудового правоотношения // Юридический мир. 2007. № 2.

**Сошникова Т.А.<sup>1</sup>**

### **Защита профессиональными союзами права на достойную заработную плату**

**Аннотация:** Автор анализирует предоставленное законом право профсоюзов на осуществление контроля за соблюдением законодательства о труде, уделяя особое внимание контролю за законодательством о заработной плате; рассматривает цели Концепции повышения эффективности обеспечения соблюдения трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права (2015 - 2020 годы), утвержденной Распоряжением Правительства РФ от 05.06.2015 и обращает внимание на превентивную защиту профсоюзами права на достойную заработную плату через систему социального партнерства, вносит предложение о совершенствовании законодательства о профсоюзах.

**Ключевые слова:** профессиональные союзы, защитная функция профсоюзов, защита права на достойную заработную плату, минимальный размер оплаты труда, прожиточный минимум, задержки выплаты заработной платы, право законодательной инициативы профсоюзов.

2015 год – юбилейный год для профессиональных союзов. 6 октября 1905 года состоялась Первая Всероссийская конференция профсоюзов и было обра-

---

<sup>1</sup> Сошникова Тамара Аркадьевна, доктор юридических наук, профессор, зав. кафедрой гражданского процесса и социальных отраслей права Московского гуманитарного университета

зовано Московское бюро уполномоченных, или Центральное бюро профессиональных союзов (ЦБПС)<sup>1</sup> Таким образом произошло окончательное оформление профсоюзов, как представителей трудящихся в борьбе за их права. Именно с этой даты положено начало организационного становления и развития профсоюзного движения в России.

Много воды утекло с тех пор, были и взлеты, и падения, но профсоюзы выстояли и в настоящее время играют существенную роль в деле защиты и представительства прав и интересов своих членов в сфере трудовых отношений.

Профсоюзные органы, первичные профсоюзные организации, отраслевые и территориальные объединения (ассоциации) профсоюзов обладают относительно широкими (и, что не менее важно, разнообразными) полномочиями в сфере социально-трудовых отношений, Важнейшим из них является право профсоюзов на осуществление контроля за соблюдением законодательства о труде, в том числе – по вопросам оплаты труда.<sup>2</sup>

Трудовое законодательство (ст. 2 ТК РФ) рассматривает профсоюзный контроль за соблюдением трудового законодательства и иных актов, содержащих нормы трудового права, в качестве одного из основополагающих принципов правового регулирования трудовых и иных непосредственно связанных с ними отношений.

Ни одна другая общественная организация не имеет такого полномочия. В отличие от иных полномочий профсоюзов, которые они осуществляют либо совместно с работодателем (например, при заключении коллективного договора), либо только путем высказывания мотивированного мнения (как при увольнении в связи с сокращением численности или штата работников) контроль за соблюдением трудового законодательства является самостоятельным правом и даже обязанностью профсоюзов, их органов и созданных ими правовой и технической инспекций, поскольку в ходе осуществления контроля и принятия мер по предотвращению нарушений в наибольшей степени происходит реализация их защитной функции. Для проведения проверок соблюдения законодательства о труде, социально-бытовом обслуживании членов профсоюза им не требуется согласие или разрешение органов власти, местного самоуправления или руководителя организации. Профсоюзные инспекторы труда имеют право беспрепятственно проводить проверки соблюдения законодательства о труде и охране труда любым работодателем, у которого работают члены данного профсоюза или профсоюзов, входящих в объединение.

Осуществлять профсоюзный контроль могут не только инспекторы труда, но и общественные комиссии первичных профсоюзных организаций, независимо от их численности и количества объединяемых ими членов профсоюза.

Если при проведении проверок органами государственной инспекции

---

1 См.: <http://www.vevivi.ru/best/Pyataya-Vserossiiskaya-konferentsiya-profsoyuzov-Rossii-Diskussiya-o-profsoyuzakh-ref188471.html>

2 См.: Федеральный закон от 12.01.1996 N 10-ФЗ (ред. от 22.12.2014) "О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности", ст.19 // СЗ РФ, 1996, N3, ст.148



труда или прокуратуры эти органы обязаны руководствоваться требованиями Федерального закона от 26.12.2008 N 294-ФЗ (ред. от 04.03.2013) "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля"<sup>1</sup>, то на профсоюзный контроль этот нормативный акт не распространяется.<sup>2</sup>

Следует отметить, что профсоюзы довольно успешно используют предоставленное им законом право. Так, например, силами правовых инспекторов труда, юристов и иных представителей профсоюзных организаций членских организаций ФНПР проведено в 2014 году более 42 тысяч проверок. При этом выявлено около 160 тысяч нарушений действующего законодательства, выдано свыше 28 тысяч представлений об их устранении, 95% выявленных нарушений устранено.

На основе заключенного 28 декабря 2010 г. Соглашения Генеральной прокуратуры Российской Федерации и ФНПР о взаимодействии и сотрудничестве, соглашений органов прокуратуры субъектов Российской Федерации с территориальными (межрегиональными) объединениями организаций профсоюзов, правовыми службами членских организаций с органами прокуратуры проведено 1050 совместных проверок. Кроме того, инициировано около 4 тыс. обращений в органы прокуратуры. По большинству случаев приняты меры прокурорского реагирования, привлечено к уголовной и административной ответственности около 480 работодателей и их представителей, в том числе дисквалифицировано 7 должностных лиц.<sup>3</sup>

К сожалению, остается значительное количество нарушений законодательства об оплате труда, и, прежде всего, сохраняется такое позорное для цивилизованного государства явление, как задержка выплаты начисленной заработной платы. По данным Росстата количество организаций, имеющих просроченную задолженность по заработной плате работников в Российской Федерации по состоянию на 01 сентября 2015 года по обследуемым видам экономической деятельности (всего 14 видов) равно 590 единиц, что составило 159,5% по сравнению с началом года. Просроченная задолженность по заработной плате работников в Российской Федерации в 2015 году по обследуемым видам экономической деятельности составила 3232860. Почти 80 тысяч работников своевременно не получили заработную плату, которая ими честно и добросовестно заработана. Особенно обострилась ситуация в здравоохранении и образовании, в тех сферах, где в настоящее время проводятся фундаментальные преобразования, которые пока трудно назвать эффективными. В здравоохранении и предоставлении социальных услуг зарплата в 2015 году не выплачена 908 работникам, что составляет 501,7% к началу года. В образовании зарплату не

---

1 См.: СЗ РФ, 2008, N 52 (ч. 1), ст. 6249.

2 См.: Сошникова Т.А. Пути повышения роли профсоюзов Монография. Изд. Моск. гуманит. Ун-та, 2014. – 152с.

3 См.: Постановление Исполкома ФНПР от 26.05.2015 № 4-11 «О правозащитной работе членских организаций ФНПР в 2014 году» // <http://www.fnpr.ru/n/2/15/187/11021.html>

получили 1352 работника, что к началу года составляет 152,6%<sup>1</sup> Поэтому, как положительный, можно оценить опыт Профсоюза народного образования и науки Российской Федерации, правовые инспекторы труда и председатели первичных профсоюзных организаций которого провели множество проверок соблюдения законодательства об оплате труда. В качестве примера можно привести целевые проверки совместно с прокуратурой соблюдения законодательства о минимальной заработной плате в образовательных учреждениях города Екатеринбурга. В Ленинском, Кировском, Орджоникидзевском, Железнодорожном районах выявлено 226 нарушений законодательства об оплате труда. По их устранению внесено 17 представлений, 35 должностных лиц привлечено к дисциплинарной ответственности, в отношении трёх руководителей возбуждены дела об административном нарушении.

В Богучанском районе внештатные правовые инспекторы труда Красноярской территориальной (краевой) организации Профсоюза работников народного образования и науки Российской Федерации при помощи районной прокуратуры подготовили документы для обращения в суд более чем 200 работникам, в результате чего по решениям суда им выплачено более 11 млн. рублей.

Алтайская краевая организация Профсоюза работников народного образования и науки Российской Федерации с помощью органов прокуратуры в судебном порядке добилась выплаты компенсации доставки твердого топлива 718 сельским педагогическим работникам Новичихинского, Солтонского, Рубцовского, Смоленского, Калманского, Кулундинского, Ребрихинского районов и г. Славгород. Всего по решениям судов выплаты работникам составили более 5, 4 млн. рублей.

Большую правозащитную работу ведет также профсоюз работников здравоохранения. Так, по требованию Профсоюза работников здравоохранения Российской Федерации работникам Центральной районной клинической больницы Ступинского района Московской области и станции скорой медицинской помощи произведены выплаты стимулирующего характера за I квартал 2014 года. Выплаты произведены 880 работникам на сумму около 4,5 млн. рублей, о чем говорилось на заседании Исполкома ФНПР от 26.05.2015.

Можно приводить и другие примеры, характеризующие деятельность профсоюзов по защите права на оплату и стимулирование труда своих членов. Контроль профсоюзов за соблюдением трудового законодательства – важная составляющая защитной функции профсоюзов, но не единственная.

Концепция повышения эффективности обеспечения соблюдения трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права (2015 - 2020 годы), утвержденная Распоряжением Правительства РФ от 05.06.2015 N 1028-р2 нацеливает органы надзора и контроля на создание такой обстановки, которая будет способствовать предупреждению

---

1 См.:

[http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc\\_1237983568](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1237983568)

234

2 См.: СЗ РФ, 2015, N 24, ст. 3508

нарушений, на осуществление превентивных мер обеспечения соблюдения установленных норм и правил в сфере регулирования трудовых отношений, основанных на сотрудничестве работников, работодателей (их организаций) и федеральной инспекции труда, на внедрение инновационных принципов, форм и методов надзора.

На наш взгляд, к таким инновационным способам превентивной защиты прав работников на достойную заработную плату можно отнести социально-партнерское регулирование оплаты труда, в котором профсоюзы играют, практически, ведущую роль.

Можно привести массу примеров такого регулирования. Так, в Московском трехстороннем соглашении на 2013-2015 годы между Правительством Москвы, московскими объединениями профсоюзов и московскими объединениями работодателей" (Заключено 12.12.2012) (ред. от 30.10.2014)<sup>1</sup> в области политики заработной платы и доходов населения (Раздел 3) стороны обязуются устанавливать размер минимальной заработной платы в городе Москве не ниже величины прожиточного минимума трудоспособного населения города Москвы, установленного Правительством Москвы (п.3.1.)

Минимальная заработная плата в г. Москве установлена с 1 января 2015 г. в размере 14 500 руб., с 1 апреля 2015 г. - 15 000 руб.

Многие отраслевые соглашения содержат подробное регулирование оплаты труда, чем обеспечивают превентивную защиту прав работников на достойную заработную плату. Например, "Отраслевое соглашение по атомной энергетике, промышленности и науке на 2015 - 2017 годы" (утв. Общероссийским отраслевым объединением работодателей "Союз работодателей атомной промышленности, энергетики и науки России", Российским профессиональным союзом работников атомной энергетики и промышленности, Госкорпорацией "Росатом" 17.12.2014) (ред. от 01.07.2015) регулированию заработной платы посвящает раздел №6, в котором подчеркивается, что Работодатели:

- Устанавливают системы оплаты труда, размеры тарифных ставок (окладов), стимулирующих, компенсационных и других выплат работникам организаций Госкорпорации "Росатом" в коллективных договорах, соглашениях и локальных нормативных актах организаций с учетом мнения или по согласованию с профсоюзным комитетом (п. 6.2.1);

- Устанавливают в организациях всех форм собственности размер месячного оклада по минимальному уровню должности (грейду) поддерживающей функции (размер минимальной месячной тарифной ставки (оклада) работника 1-го разряда) не ниже прожиточного минимума трудоспособного населения в субъектах Российской Федерации, на территории которых расположены организации (п.6.2.2);

- Устанавливают минимальный размер начисленной заработной платы работникам атомных электростанций, организаций ядерно-топливного и ядер-

---

<sup>1</sup> См.: "Тверская, 13", N 152, 20.12.2012.

но-оружейного комплексов, отработавшим полностью месячную норму рабочего времени и выполнивших свои трудовые обязанности, не ниже 1,4 прожиточного минимума трудоспособного населения, а для работников других организаций - не ниже 1,25 прожиточного минимума трудоспособного населения в субъектах Российской Федерации, на территории которых они расположены (п.6.2.3.);

- Обеспечивают долю выплат, носящих постоянный характер, не менее 70% в заработной плате рабочих, специалистов, служащих и руководителей (за исключением руководителей организаций и их заместителей, главных бухгалтеров и их заместителей, руководителей филиалов, представительств или иных обособленных структурных подразделений) (п. 6.2.4).<sup>1</sup>

Достойная заработная плата является одним из элементов достойного труда. 14 января 2011 года на V11 съезде ФНПР приняла Программу «Достойный труд – основа благосостояния человека и развития страны», в которой подчеркивается, что Федерация Независимых Профсоюзов России подтверждает верность избранному курсу борьбы за достойный труд, достойную жизнь и социальную безопасность, за экономику, способную их обеспечить<sup>2</sup>.

К сожалению, надо подчеркнуть, что размер минимальной оплаты труда, устанавливаемый на всей территории страны федеральным законом, никак не может свидетельствовать о том, что труд работников оплачивается достойно. По состоянию на настоящее время МРОТ в России составляет 5965 рублей<sup>3</sup>, а величина прожиточного минимума трудоспособного человека равна 10792, т.е. почти в два раза превышает МРОТ. По настоянию профсоюзной стороны при заключении Генерального соглашения между общероссийскими объединениями профсоюзов, общероссийскими объединениями работодателей и Правительством Российской Федерации на 2014 - 2016 годы" в качестве приложения №3 в него был включен перечень конвенций МОТ, которые надо было бы ратифицировать за период действия указанного соглашения. В их числе и Конвенция №131 "Об установлении минимальной заработной платы с особым учетом развивающихся стран" (1970 год), которая определяет, какие факторы следует учитывать государствам при определении минимального размера оплаты труда. В ходе многочисленных консультаций профсоюзов с Правительством по поводу ратификации названной Конвенции и введении в действие ст. 133 ТК РФ, определяющей, что минимальный размер оплаты труда не может быть ниже величины прожиточного минимума, стороны никак не могут договориться. И тут

---

1См.:

"Отраслевое соглашение по атомной энергетике, промышленности и науке на 2015 - 2017 годы" (утв. Общероссийским отраслевым объединением работодателей "Союз работодателей атомной промышленности, энергетики и науки России", Российским профессиональным союзом работников атомной энергетики и промышленности, Госкорпорацией "Росатом" 17.12.2014) (ред. от 01.07.2015) {КонсультантПлюс}

2 <http://www.fnpr.ru/n/249/6183.html>

3См.: ст. 1 Федерального закона от 01.12.2014 N 408-ФЗ//

Справочная информация: "Минимальный размер оплаты труда в Российской Федерации" (Материал подготовлен специалистами КонсультантПлюс)

вновь приходится сожалеть о том, что профсоюзы на федеральном уровне лишены права законодательной инициативы, о чем автор статьи неоднократно писала в своих работах.<sup>1</sup>

В науке конституционного, трудового права неоднократно обращалось внимание на недостаточную вовлеченность профсоюзов в правотворческий процесс в связи с отсутствием у них права законодательной инициативы.<sup>2</sup>

Отметим, что право законодательной инициативы является важным для повышения эффективности защитной деятельности профсоюзов

На наш взгляд, превентивную защиту социально-трудовых прав и интересов профессиональные союзы осуществляют, участвуя в обсуждении проектов законов, работая в комиссиях по социальному партнерству и внося предложения по совершенствованию правового регулирования труда как на федеральном уровне или в субъектах Российской Федерации, так и на локальном уровне.

Право законодательной инициативы позволит профсоюзам усилить свою правозащитную работу. Оно означает не только возможность предлагать принятие тех или иных законов (нормативно-правовых актов), подготовку и внесение их проектов, но и встречную обязанность законодательного органа официально отреагировать на такие предложения: либо принять к рассмотрению, вынести на заседание (сессию) законодательного органа либо отклонить, но с соответствующей мотивировкой. На усиление превентивной защиты трудовых прав работников нацеливает органы государства Концепция повышения эффективности обеспечения соблюдения трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права (2015 - 2020 годы), о которой говорилось выше. Усиление взаимодействия органов государства с профсоюзами по всем направлениям правозащитной деятельности, в том числе и правотворческой работе, позволит повысить эффективность обеспечения соблюдения трудового законодательства.

### **Библиография:**

- 1.Зотов Э.В. Конституционно-правовые основы регулирования деятельности общественных объединений в субъектах Российской Федерации. Автореферат дис. к.ю.н., М.,2014
- 2.Крылов К.Д.
- 3.Сошникова Т.А. Пути повышения роли профсоюзов Монография. Изд. Моск. гуманит. Ун-та, 2014. – 152с.
- 4.Сошникова Т.А. Правовой механизм защиты конституционных прав и свобод в сфере труда. Дис. д.ю.н.,// М.,2005

---

1 См., например: Коллективная монография Экономические и социальные права человека и гражданина: современные проблемы теории и практики. Под ред. Ф.М.Рудинского. – М., Права человека, 2009, с.389 – 390; Сошникова Т.А. Пути повышения роли профессиональных союзов в современной России. Монография. –М. изд. Московского гуманитарного университета, 2014, с. 15 – 17.

2 См., например: Сошникова Т.А. Правовой механизм защиты конституционных прав и свобод в сфере труда. Дис. д.ю.н.,// М.,2005, с.314 – 316; Франгулян М.Г. Правовой статус профсоюзов Канады. Дис. к.ю.н. // М., 2009; Зотов Э.В. Конституционно-правовые основы регулирования деятельности общественных объединений в субъектах Российской Федерации. Автореферат дис. к.ю.н., М.,2014, с.8..

5. Рудинский Ф.М., Гаврилова Ю.В., Крикунова А.А., Сошникова Т.А. Экономические и социальные права человека и гражданина: современные проблемы теории и практики. Под ред. Ф.М.Рудинского. – М., Права человека, 2009 – 495с.

6. Франгулян М.Г. Правовой статус профсоюзов Канады. Дис. к.ю.н. // М., 2009

**Хныкин Г.В.<sup>1</sup>**

### **Реализация социально-трудовых прав на локальном уровне правового регулирования**

**Аннотация:** Возможности коллективных договоров и локальных нормативных актов в закреплении и главным образом - реализации социально-трудовых прав на практике оказались весьма ограниченными. Виновником таких лимитирований является, прежде всего, законодатель, поскольку именно он установил пределы, связанные с содержанием локальных документов, порядком их принятия и сомнительной классификацией

**Ключевые слова:** социально-трудовые права, правовые акты, коллективный договор, локальные нормативные акты.

Трудовое законодательство, говоря о полномочиях работников и работодателей, оперирует, как правило, терминами «трудовые права», «трудовые отношения». Феномен, обозначенный законодателем как «социально-трудовые права», используется в основном в части второй (разд. II) ТК РФ, посвященной социальному партнерству в сфере труда. Так, из легальных определений коллективного договора и социально-партнерского соглашения явствует, что данные правовые акты регулируют социально-трудовые отношения работников и работодателя (ст. 40 и 45 ТК). Содержание и структура этих документов также свидетельствуют о возможностях сторон включать в их состав обязательства, явно выходящие за рамки ТК (ст. 41 и 46 ТК). Причем, дефис, используемый в данном словосочетании свидетельствует о наличии двух слов, имеющих самостоятельное значение.

1. Закрепление социальных и трудовых прав на локальном уровне производится с помощью коллективных договоров и локальных нормативных актов.

Первый правовой инструмент, являющийся одним из лучших изобретений человечества, по объему содержания может даже превышать масштаб кодекса. Дело в том, что он может регулировать не только трудовые отношения и иные, непосредственно с ними связанные (ст. 1 ТК), но и экономические, профессиональные, экологические и другие социальные отношения.

Однако, увлеченность законодателя социальным партнерством, которое должно было стать основным методом регулирования в сфере труда, не под-

---

<sup>1</sup> Хныкин Геннадий Валентинович, доктор юридических наук, профессор кафедры трудового права юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова

держана практикой. Последняя, видимо, не видит достаточных стимулов для заключения паритетных документов. Причины такой незаинтересованности различны. Выделим, прежде всего, ошибки законодательства, которое, начиная с лета 2006 г., нарушив один из основополагающих принципов добровольности принятия сторонами на себя обязательств (ст. 24 ТК), перешло к традиционному, известному еще с советских времен добровольно-принудительному методу «согласования интересов». В основном такой метод применяется в бюджетной среде, материальная составляющая которой зависит от государственного финансирования. В результате колдоговорных компаний медицинские и педагогические учреждения, не имеющие, как правило, юридических служб, принимают мини-коллективные договоры, которые годятся для статотчетности, но вряд ли могут считаться полноценными источниками трудового права. Такие нормативные договоры по причине недостаточности материального обеспечения грешат обедненным наполнением. Иными словами, это не оригинальные медикаменты, с помощью которых можно эффективно излечивать социальные болезни, а всего лишь дженерики, т.е. такие лекарственные препараты, которые, по определению ВОЗ, могут заменить инновационные лекарственные средства, но выпускаются они безлицензионно и размещаются на рынке после окончания срока действия патента или других исключительных прав. Например, макет коллективного договора, подготовленный Воронежской областной организацией профсоюза работников здравоохранения РФ в соответствии с отраслевым соглашением на 2015 — 2017 годы, в разделах 5 «Оплата труда» и 8 «Социальные гарантии» содержит внушительный перечень стимулирующих, компенсационных и социальных выплат работникам. Разработанный на основе макета коллективный договор бюджетного учреждения здравоохранения Воронежской области «Лискинская центральная районная больница» на 2013-2016 годы в целом повторяет названные перечни, но п. 5.9 того же 5-го раздела фактически перечеркивает выполнение подобных обязательств работодателя, поскольку «размеры окладов (должностных окладов), повышающих коэффициентов, включая персональные, выплат компенсационного и стимулирующего характера устанавливаются в пределах фонда оплаты труда (курсив мой -Г.Х.), сформированного на календарный год». Предоставление социальных льгот предусмотрено также из ФОТ райбольницы. Однако проводимая в нашей стране модернизация здравоохранения предполагает значительное сокращение финансирования, а значит и невыполнение материальных обязательств работодателя по коллективным договорам. По данным СМИ в результате реформирования социальной сферы с державно-государственного на региональное финансирование заработной платы на «скорой помощи» в Ярославской области оказываются втрое ниже, чем в соседней Московской области. В Братске Иркутской области вместо 70 специалистов в штате «скорой» по причине повальных увольнений из-за низкой заработной платы оказалось лишь 15 работников<sup>1</sup>.

---

1См.: Антонов Ю. «Не умирайте пару часов» // Аргументы недели. 2015. 12 ноября. С. 11.

В результате согласно данным Росстата число медработников за 2014 г. уменьшилось на 90 тыс. человек; за первые половину 2015г. смертность в России увеличилась более чем на 5%, а в некоторых областях — на 9%<sup>1</sup>.

Невыполненные коллективные договоры утрачивают свою стимулирующую роль, становятся неинтересными, прежде всего, работникам, у которых падает трудовая и творческая активность. Повторяется тревожная ситуация на рынке труда, имевшая место в начале 90-х гг. прошлого столетия. Тогда по данным социологических исследований НИИ Труда, не менее 80% наших работников имели деградированное трудовое сознание, из которого было вытеснено все, что имело отношение к общественно полезному смыслу трудовой деятельности, к развитию профессиональных качеств, и даже к пониманию необходимости интенсивно трудиться ради приличного заработка<sup>2</sup>. Отмечая обедненность мотивации, неразвитость потребностей, удовлетворяемых посредством трудовой деятельности, социологи делали неутешительный вывод о том, что работник становится трудноуправляемым, неподвластным стимулированию<sup>3</sup>.

В качестве промежуточного вывода отметим, что не представляется оправданной позиция законодателя, связанная с особым отношением к коллективному договору, с помощью которого предлагается решать большинство трудовоправовых вопросов (ст. 41 ТК). Не следует забывать, что судьба коллективного договора зависит, во-первых, от инициативы сторон в его принятии, а во-вторых, от их согласованности по включению тех или иных норм в данный вид партнерского соглашения. Оба действия - не простые по процедурам и длительные во времени. Поэтому нередко организации отказываются от заключения коллективного договора или имеют выхолощенный по содержанию вариант, почти не имеющий обязательств сторон.

2. Усиление договорного и локального регулирования трудовых отношений — характерная особенность современного периода развития трудового законодательства. Превалирование договоренностей между работодателем и работником и уменьшение вмешательства государства в эти процессы декларируется ч. 2 ст. 1 ТК: «основными задачами трудового законодательства является создание необходимых правовых условий для достижения *оптимального согласования интересов сторон трудовых отношений, интересов государства*» (курсив и выделение мои - Г.Х.).

Провозгласив согласование интересов основных субъектов, законодатель, тем не менее, выбор правовых средств, т.е. совершение необходимых юридиче-

---

1См.: Мишина И. Диспансеризация или профанация? // Наша версия. 2015. № 33. С.19.

2См.: Беляева И. Наш человек как субъект рыночных отношений// Деловой мир. 1992. 8 октября. С. 13.

3Данные выводы подтверждаются также заключениями экономистов, основанными на проведенных исследовательскими центрами РАН опросах работников о причинах снижения производительности труда и качества продукции: по сравнению с 1990 г. произошло более чем двукратное снижение ценности труда; Россия переживает глубочайший кризис трудовой мотивации. См.: Силин А.А. Проблемы демократизации трудовых отношений в России и международный опыт (к принятию Трудового кодекса) // Трудовое право. 2002. № 6. С. 13.



ских действий, связанных с реализацией трудовых отношений, предоставляет работодателю. Дело в том, что реализация каждой пятой статьи ТК РФ возможна посредством четырех способов: коллективного договора, партнерского соглашения, локального нормативного акта и трудового договора. Несложно догадаться, что в реальных ситуациях работодатель, имея цель разработки социально-трудовых отношений коллективного типа, выбирает вариант локального нормотворчества. Дело в том, что только этот вариант позволяет ему полноценно осуществлять «хозяйскую власть», не делясь ею ни с кем. Только он (работодатель) в соответствии с ТК является единственным субъектом нормотворчества, который может принимать локальные нормативные акты, содержащие нормы трудового права.

Но какими правовыми возможностями «наградил» законодатель работодателя при разработке и принятии последним локальных нормативных актов? Ответим сразу — весьма ограниченными. Дело в том, что ТК содержит не очень, на наш взгляд, вразумительные пределы локального нормотворчества.

Первый касается порядков принятия локальных актов. Их законодатель называет всего два: основной и вспомогательный. Первый осуществляется с помощью всего лишь совещательной формулы взаимодействия с представительным органом работников (ст. 8 ТК). В результате получается уныло-серая картина, которая в переводе с нормативного на разговорный русский означает, что работодатель обязан запросить мнение работников в лице их представителя, но, получив его, может поступать по-своему – нередко вопреки этому мнению. В итоге - уровень социальной защиты работников, стимулирование их труда, забота об их жизни и здоровье полностью зависят от сознательности работодателя.

Второй порядок участия работников в нормотворческом процессе обозначен как возможность «согласования с представительным органом» проектов локальных документов, если подобное предусмотрено коллективным договором и (или) соглашением (ч. 3 ст. 8 ТК). Другие варианты кодекс даже не рассматривает. А зря. Отсутствие коллективного договора в организации лишает стороны социального партнерства договоренности в иных формах. Нормотворческая инициатива работодателя оказывается скованной подобными законодательными «путами». При этом следует вспомнить традиционные для России и бывшего Союза соглашения об охране труда или планы организационно-технических мероприятий, которые сегодня не вписаны в ТК как результаты взаимных договоренностей участников производственного процесса.

Представляется, что сторонам социально-трудовых отношений необходимо предоставить право самим определять, в каком юридическом документе фиксировать те или иные формулы паритетности при принятии локальных нормативных актов и какие формы взаимоотношений использовать – совместные действия, согласование, консультирование, уведомление.

Причем, примеры согласования локальных нормативных актов с работниками представлены в ТК. Однако законодатель не афиширует их присутствие в конкретных нормах, поскольку, видимо, это не совсем соответствует

концепции ч. 3 ст.8 Кодекса. Например, при реализации ч. 5 ст. 74 ТК в случаях возможного массового увольнения работников работодатель имеет право вводить режим неполного рабочего времени, изменяя тем самым условия трудовых договоров. Работодатель должен издать приказ об этом, который и является не чем иным, как локальным нормативным актом, так как не персонифицирован по работникам. Следуя логике законодателя, работодатель сначала должен получить мнение представительного органа работников о проекте приказа (ст. 372 ТК). Но подписанный после этого приказ не порождает юридической обязанности конкретных работников работать в новом режиме. Поэтому работодателю необходимо, соблюдая требование ч. 4 ст. 57 ТК, получить письменное согласие каждого работника на введение неполного рабочего времени, поскольку новое условие изменяет содержание их трудовых договоров. На практике обычно для этого используются специальные подписные листы согласования, составляемые по каждому структурному подразделению организации.

К сожалению, ТК не содержит паритетных решений принятия локальных источников даже, казалось бы, в очевидных ситуациях. Например, при принятии положений об общественно-вспомогательных органах, действующих на совместной основе. Речь идет о комиссиях по разработке и принятию коллективного договора (ст.42), комитетах по охране труда (ст.218), комиссиях по трудовым спорам (ст.384). Анализ названных статей позволяет говорить, что эти органы общественной самодеятельности должны создаваться в организациях в результате взаимных действий сторон. Дело в том, что, во-первых, они возникают по инициативе работодателя и (или) работников либо их представительного органа; во-вторых, в их состав на паритетной основе входят представители работодателей, профессиональных союзов или иного уполномоченного работниками представительного органа; и, в-третьих, работа организуется совместными действиями работодателя и работников.

Но даже производственный совет, инициированный Президентом РФ, определяется как совещательный орган *работников работодателя* (курсив мой - Г.Х.). Названа одна отличительная особенность такой категории работников: достижения в труде. Определены основные направления деятельности совета: подготовка предложений по совершенствованию производственной деятельности и т.п.

Ожидания ученых, связанные с тем, что совет станет органом социального партнерства, не оправдались. Законодатель запретил включать в его компетенцию вопросы управления организациями, представительства и защиты социально-трудовых прав работников. Его полномочия, состав, порядок деятельности и взаимодействия с работодателем устанавливаются самим же работодателем с помощью им же разработанного и принятого локального документа. Примечательно, что зависимость совета от своего учредителя подчеркивается законодателем, поскольку информация о нем помещена в ст. 22 ТК РФ, посвященную полномочиям работодателя.

Результат усилий разработчиков подобного госзаказа предсказуем: в стране с момента принятия соответствующего закона от 7 мая 2013 г. № 95-ФЗ не создано ни одного производственного совета.

3. Благодаря локальному регулированию производственная функция трудового права получила мощный импульс. «Выведенные из тени», ранее почти не замечаемые законодателем, локальные нормативные акты значительно обогатили базовые полномочия работодателя, позволяющие ему быть полноправным хозяином производства. Речь идет о неограниченных возможностях работодателя по установлению норм труда (ст. 162 ТК), режимов рабочего времени (ст. 100 ТК), систем оплаты труда (ст. 135 ТК).

Но отметим и социальную направленность локальных норм, поскольку их принятие нередко связано со смягчением негативных последствий рыночной политики. В них нередко определяются обязанности работодателя, связанные с предоставлением работникам материальных пособий, ссуд на жилищное строительство, санаторно-профилактическое лечение и т.д.

И еще одно существенное назначение локальных норм - гармонизация интересов работников и работодателя посредством внедрения системы «сдержек» и «противовесов» сторон, раскрываемой во внутренних актах. Уступки сторон друг другу, взаимные обязательства и ответственность способствуют построению в коллективах цивилизованных отношений. Суть локального регулирования сводится к обеспечению самоорганизации сторон трудового правоотношения. Разрабатывая и принимая локальные нормы права, работодатель и работники реализуют принцип «самопомощи» в форме локальных стандартов труда.

Нельзя не отметить демократические начала волевого содержания локальных нормативных актов, которые проявляются в их приближенности к действительности, т.е. к условиям конкретной организации. Кроме того, в содержании особенно совместных или согласованных с представителями работников проектов локального нормотворчества, выражается воля обеих сторон трудовых отношений. Гибкость в применении трудового законодательства к конкретным условиям производства позволяют установить преимущества одних организаций перед другими. Это достигается фиксированием в локальных нормах благоприятных условий труда и социального климата, привлекательных моральных и материальных стимулов.

И все же, несмотря на положительный «образ» локальных источников, еще раз подчеркнем негативный факт: возможности российских работников по защите своих трудовых прав с помощью локальных норм, как видим, весьма ограничены. Это связано с тем, что в ТК наблюдается неограниченная воляница работодателя при разработке и принятии локальных нормативных актов. Только он может проявлять активность в локальном нормотворчестве. Он является основным и фактически единственным нормотворцем.

Вряд ли целесообразен и другой предел законодателя, связанный с тем, что локальные нормативные акты должны содержать только нормы трудового права (ч. 1 ст. 8ТК). На практике работодатель нередко нарушает это правило,

принимая локальные документы, связанные с реализацией социальных прав трудящихся. В качестве примера можно привести положение о порядке предоставления работникам ОАО «Автокран» (г. Иваново), нуждающимся в улучшении жилищных условий, беспроцентного займа на строительство или приобретение жилья и иные нужды. В частности, ссуда может быть предоставлена на дорогостоящее лечение и оплату учебы в т.ч. и детей работников.

Нельзя не отметить и еще одно новшество современного ТК РФ, значительно раздвинувшего границы локального нормотворчества посредством установления права работодателя по принятию локальных норм, как предусмотренных, так и не предусмотренных законодательством (ст. 8 ТК). К сожалению, для последних законодатель не определил правовые ориентиры их создания и применения. Поэтому не случайно широкий массив локального нормотворчества в настоящее время находится в «свободном плавании», руководствуясь своими правилами. Например, на местах широкое распространение получили так называемые стандарты организаций (ранее более известные, как стандарты предприятий - СТП), содержащие местные правила поведения по определенной тематике. Утвердились деловые обычаи в виде структурных схем управления, действуют многочисленные перечни социальных льгот, гарантий и повышений, производственных упушений, разработаны различные регламенты, определяющие правовое положение структурных подразделений и должностных лиц. Однако эти нормотворческие инициативы по-прежнему остаются без внимания законодателя. Представляется, что подобная классификация локальных источников трудового права является излишней и не соответствует сложившейся практике.

В качестве заключения, отметим, что установленные законодателем порядки принятия и содержательность локальных норм, а также их деление на предусмотренные и не предусмотренные трудовым законодательством, требуют дополнительного осмысления и соответствующих изменений.

**Чупрова Е.В.<sup>1</sup>**

### **О некоторых направлениях развития законодательства о праве человека на социальное страхование в современных условиях**

**Аннотация:** Автор статьи оценивает эффективность установленных в действующем законодательстве прав граждан в сфере обязательного социального страхования, а также включается в дискуссию относительно дальнейшего развития этих прав в условиях экономического кризиса.

**Ключевые слова:** право работников на обязательное социальное страхование, повышение пенсионного возраста, обязательное социальное страхование в связи с риском утраты заработка вследствие безработицы.

---

<sup>1</sup> Чупрова Елена Викторовна, кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

Современные экономические и политические процессы, происходящие в обществе, неизбежно влияют на процесс реализации прав человека, в том числе, права на социальное страхование. Разделяя в целом позицию об определенных трудностях, связанных с осуществлением в настоящее время реформы политической, экономической, социальной, культурной, правовой и духовной сфер жизни общества, не можем согласиться с утверждением о том, что система социального обеспечения в современной России находится в состоянии глубокого кризиса<sup>1</sup>. Вместе с тем, учитывая определенную ограниченность имеющихся у государства финансовых ресурсов, попытаемся оценить возможные действия законодателя по реформированию законодательства о праве человека на социальное страхование.

Первоочередная задача, стоящая перед Россией как социальным государством – обеспечение права каждого гражданина на достойный труд и недопустимость ухудшения качества условий труда, предоставляемых работникам. В связи с этим представляется абсолютно верным направление, взятое в настоящее время трудовым законодательством о презумпции существования трудовых отношений в случаях, когда возникают сомнения относительно применения тех или иных норм о регулировании в сфере труда (ст.19.1. ТК РФ<sup>2</sup>). Как правильно отметил профессор А.М. Куренной, «в умах многих представителей бизнеса появляется очередное искушение – если не ликвидация трудового права, то уход от него (прежде всего, в сферу гражданско-правового регулирования)... Приходится огорчить таких представителей бизнеса – в цивилизованном обществе это невозможно»<sup>3</sup>. Неуклонное соблюдение принципа презумпции существования трудовых отношений при неустранимых сомнениях при рассмотрении судом споров о признании отношений, возникших на основании гражданско-правового договора, является главной гарантией обеспечения права работающих на обязательное социальное страхование.

В сложившихся экономических условиях в целях эффективности и надежности функционирования российской системы обязательного социального страхования поддержание достаточного уровня её финансирования является одной из главных государственных задач, обеспечиваемых как вышеуказанной мерой, так и иными средствами (повышением минимальной заработной платы предельной величины базы для начисления страховых взносов на обязательное социальное страхование, государственным надзором и контролем за полной и своевременной выплатой заработной платы и реализацией государственных гарантий по оплате труда и др.). Ввиду того, что средств на финансирование обеспечения по страхованию работающих лиц в настоящее время не-

---

1 Шевнина Л.Е. Кризис в социально-экономической системе в Российской Федерации как необходимость изменения накопительной части пенсии // Социальное и пенсионное право. 2013. № 3. С. 6 - 9.

2 Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ // «Собрание законодательства РФ», 07.01.2002, № 1 (ч. 1), ст. 3.

3 Куренной А.М. Современные тенденции в правовом регулировании социально-трудовых отношений // Труды Юридического факультета. Кн. 12, Мм: Правоведение, 2010 / Моск. гос. ун-т имени М.В. Ломоносова, юрид. ф-т. С. 242.

достаточно, федеральные органы государственной власти ведут активный поиск дополнительных источников средств. По нашему убеждению, ни в коем случае нельзя допустить, чтобы этот процесс пошел по пути ущемления прав и интересов самих застрахованных, и наши опасения небеспочвенны.

Так, в поисках дополнительных источников финансирования выплат по социальному страхованию, в частности, страховых пенсий, отдельные руководители федеральных органов исполнительной власти в качестве первоочередной меры указывают на необходимость скорейшего повышения пенсионного возраста<sup>1</sup>. Однако данное предложение, весьма сомнительное с точки зрения экономии средств Пенсионного фонда Российской Федерации, лишь обострит иные социальные проблемы, связанные с трудоустройством, медицинским обслуживанием и т.п. Об отсутствии оснований для повышения пенсионного возраста в настоящий период говорят известные ученые<sup>2</sup>. Подобные дискуссии проводятся и по вопросам выплаты страховых пенсий работающим пенсионерам, «замораживания» индексации пенсий и др. Считаем необходимым искать пути компромисса в законодательстве между экономией средств и недопустимости их «разбазаривания» и неуклонным совершенствованием законодательства о правах человека в сфере социального страхования. Кроме того, на наш взгляд, в целях защиты прав граждан в условиях экономического кризиса и повышения уровня обеспечения следует возродить в России по примеру всех развитых стран обязательное социальное страхование в связи с риском утраты заработка вследствие безработицы и ввести соответствующие страховые взносы для работодателей, за счет которых выплачиваются пособия по безработице, размер которых в настоящее время очень низок<sup>3</sup>.

### **Библиография:**

1. Азарова Е.Г., Андриченко Л.В., Бочарникова М.А., Голованова Н.А., Захаров М.Л., Коршунова Т.Ю., Ломакина Л.А., Плюгина И.В., Серегина Л.В., Чиканова Л.А. Аналитический обзор на тему: "Соответствие российского законодательства требованиям международной организации труда" / отв. ред. Л.А. Чиканова // СПС КонсультантПлюс. 2014.
2. Захаров М.Л. Международные правовые стандарты пенсионного обеспечения и российская страховая пенсионная система // Журнал российского права. 2015. № 7. С. 5 – 12; Гусева Т.С. Демографическая функция права социального обеспечения // Журнал российского права. 2013. № 2. С. 58 - 67.
3. Куренной А.М. Современные тенденции в правовом регулировании социально-трудовых отношений // Труды Юридического факультета. Кн. 12, Мм:

---

1 <http://www.kommersant.ru/Doc/2816400>

2 Захаров М.Л. Международные правовые стандарты пенсионного обеспечения и российская страховая пенсионная система // Журнал российского права. 2015. № 7. С. 5 – 12; Гусева Т.С. Демографическая функция права социального обеспечения // Журнал российского права. 2013. № 2. С. 58 - 67.

3 См. напр.: Азарова Е.Г., Андриченко Л.В., Бочарникова М.А., Голованова Н.А., Захаров М.Л., Коршунова Т.Ю., Ломакина Л.А., Плюгина И.В., Серегина Л.В., Чиканова Л.А. Аналитический обзор на тему: «Соответствие российского законодательства требованиям международной организации труда» / отв. ред. Л.А. Чиканова // СПС КонсультантПлюс. 2014.

Правоведение, 2010 / Моск. гос. ун-т имени М.В. Ломоносова, юрид. ф-т. С. 242.

4. Шевнина Л.Е. Кризис в социально-экономической системе в Российской Федерации как необходимость изменения накопительной части пенсии // Социальное и пенсионное право. 2013. № 3. С. 6 - 9.

**Филаткина А.П.<sup>1</sup>**

### **Социальные пособия гражданам, имеющим детей: современное состояние**

**Аннотация:** В данной статье рассматриваются отдельные виды пособий, назначаемых гражданам в связи с беременностью, рождением и воспитанием детей. По каждому виду социальных выплат приводится анализ круга получателей, условий назначения и размеров выплат. Делается вывод о несоответствии размеров указанных пособий потребностям семьи в целом и ребенка в частности, в связи с чем формулируется предложение о необходимости повышения размеров социальных выплат гражданам, имеющим детей, с целью гарантирования им достойных условий жизни, предусмотренных в международных актах.

**Ключевые слова:** социальное обеспечение, пособие по беременности и родам, пособие по уходу за ребенком до полутора лет, ежемесячное пособие на ребенка, материнский капитал.

Международные акты охраняют семью как естественную и основную ячейку общества, гарантируя оказание ей помощи в максимальных пределах имеющихся ресурсов государства. Этот принцип провозглашают и Всеобщая декларация прав человека 1948 г., и Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 г. Значение семейных пособий настолько велико, что они установлены Конвенцией МОТ № 102 «О минимальных нормах социального обеспечения» как один из девяти основных видов такого обеспечения. В свою очередь и Конституция Российской Федерации устанавливает, что семья, материнство и детство находятся под защитой государства.

Материнство, отцовство и детство являются взаимосвязанными правовыми категориями, поскольку обязанность по воспитанию и содержанию детей лежит на родителях до тех пор, пока ребенок не достигнет совершеннолетия. Российское законодательство не предусматривает специальных видов социального обеспечения, адресованных исключительно отцам, и приоритетным правом на все виды социального обеспечения обладает мать ребенка.

---

<sup>1</sup> Филаткина Анна Павловна, кандидат юридических наук, научный сотрудник сектора трудового права и права социального обеспечения Института государства и права Российской академии наук.

Если говорить о пособии по беременности и родам, то оно является одним из видов страхового обеспечения по системе обязательного социального страхования и выплачивается за счет средств Фонда социального страхования (далее – ФСС).

Важно понимать, что на «декретные» могут рассчитывать только женщины (в отличие от пособия по уходу за ребенком). Важно иметь в виду, что если женщина одновременно получает право на пособие по уходу за ребенком и пособие по беременности и родам, она может выбрать лишь одно из этих пособий.

Более того, пособие по беременности и родам выплачивается только за период одноименного отпуска. Это значит, что если женщина не воспользуется правом на указанный отпуск и продолжит работать (и, соответственно, получать заработную плату), то пособие ей не выплачивается.

Если женщина является совместителем и в течение двух предшествующих лет трудилась у одних и тех же работодателей, то пособие по беременности и родам ей платят оба работодателя. Причем выплачивается пособие суммарно за весь период отпуска.

Размер декретных выплат зависит от категории получателя:

работающие женщины получают пособие в размере 100% среднего заработка;

уволенные в связи с ликвидацией организации – в фиксированном размере, который ежегодно индексируется и в 2015 году составляет 543 рубля 67 копеек;

обучающиеся по очной форме обучения – в размере стипендии;

военнослужащие-контрактницы – в размере денежного довольствия.

Если стаж застрахованной женщины составляет менее шести месяцев, она может рассчитывать на пособие в размере не выше МРОТ, который в 2015 году составляет 5 965 рублей.

В остальном же пособие по беременности и родам не зависит от трудового стажа (в отличие от пособия по временной нетрудоспособности) и рассчитывается исходя из среднего заработка следующим образом: доходы за 2 календарных года (предшествующих году наступления декрета) делятся на количество дней в этом периоде и полученная сумма умножается на количество дней декрета. При этом средний заработок за каждый из двух календарных лет не должен превышать определенного максимума. Этот максимум установлен законодательно – предельная величина базы для начисления страховых взносов в ФСС за соответствующий год. В 2014 году эта сумма составляла 624 000 рублей, в 2013 году – 568 000 рублей.

Таким образом, анализ законодательства о пособиях по беременности и родам позволяет выявить тенденцию снижения социальных гарантий, которая становится все более завуалированной: законодатель теперь применяет не явные предельные ограничители – максимальные размеры пособия, а трансформирует механизм определения размера пособия, делая изменения менее очевидными для граждан.



Что касается пособия при рождении ребенка, то это разовая выплата, предоставляемая одному из родителей. При рождении двух и более детей данное пособие выплачивается на каждого ребенка

Размер пособия при рождении ребенка в 2015 году с учетом индексации составляет 14 497,80 рублей. Работникам Крайнего Севера размер пособия увеличится на районный коэффициент.

Пособие по уходу за ребенком до полутора лет выплачивается лицам, которые осуществляют уход за ребенком во время одноименного отпуска.

Важно отметить, что отпуск предоставляется до достижения ребенком трех лет, а пособие выплачивается лишь до полутора. В период от полутора до трех лет выплачивается не пособие, а ежемесячная компенсация в размере 50 рублей.

В отличие от пособия по беременности и родам, которое выплачивается только матери ребенка, пособие по уходу за ребенком до полутора лет могут получать и иные родственники: отец, бабушка и т.д., главное – что они фактически осуществляют уход за ребенком и поэтому лишены возможности получать заработную плату или иной доход.

Важно иметь в виду, что право на пособие по уходу за ребенком сохраняется при работе во время отпуска на условиях неполного рабочего времени либо на дому.

По общему правилу, размер пособия составляет 40 % от среднего заработка и рассчитывается аналогично пособию по беременности и родам.

В некоторых случаях выплата производится в фиксированной сумме, которая подлежит ежегодной индексации. В 2015 году минимальный размер пособия по уходу за первым ребенком составляет 2 718,34 рублей, за вторым и последующими детьми – 5 436,67 рублей, а максимальный размер пособия – 10 873,36 рублей.

Следующий вид социальных выплат – это пособие женщинам, вставшим на учет в медицинских учреждениях в ранние сроки беременности, т.е. до 12 недель.

Размер указанного пособия изначально составлял 300 рублей, а в результате индексации в 2015 году пособие выплачивается в размере 543,67 рубля.

Категории получателей пособия при постановке на учет в ранние сроки беременности те же, что и пособия по беременности и родам.

Для получения пособия женщина должна представить справку из той медицинской организации, которая поставила её на учет в ранние сроки беременности.

Существует также пособие на ребенка до 16 лет, которое назначается одному из родителей (усыновителю, опекуну) на каждого рожденного, усыновленного или принятого под опеку ребенка до достижения им возраста шестнадцати лет. Если ребенок учится в общеобразовательном учреждении, то пособие будет назначено до окончания им обучения, но не более чем до достижения им возраста 18 лет.

Основания назначения, размер и порядок выплаты пособия регулируются нормативными актами субъекта РФ и финансируются из регионального бюджета. Так, размер пособия на ребенка в Москве и Московской области составляет 800 рублей в месяц, а для матерей, воспитывающих ребенка без отца, размер указанного пособия удваивается и, соответственно, в 2015 году составляет 1600 рублей.

Основные условия для выплаты данного пособия:

- 1) ребенок проживает совместно с родителями (усыновителем, опекуном);
- 2) семья имеет среднедушевой доход ниже величины прожиточного минимума.

Последнее условие представляется не совсем обоснованным, ведь Международная организация труда в Рекомендации № 67 «Об обеспечении дохода» отмечает, что такие пособия следует выплачивать независимо от дохода родителей, поскольку они должны позволять делать большие расходы на содержание детей более старшего возраста.

Женам военнослужащих по призыву полагается дополнительное ежемесячное пособие на ребенка, которое выплачивается со дня рождения ребенка, но не ранее дня начала отцом ребенка военной службы по призыву. Выплата указанного пособия прекращается по достижении ребенком трех лет, но не позднее дня окончания его отцом военной службы по призыву.

Размер пособия в 2015 году составляет 9839,48 руб. на каждого ребенка. Пособие выплачивается органами социальной защиты.

И, наконец, еще одна мера государственной поддержки российских семей, в которых с 2007 по 2016 год включительно родился (был усыновлен) второй ребенок (либо третий ребенок или последующие дети, если при рождении (усыновлении) второго ребенка право на получение этих средств не оформлялось) - материнский (семейный) капитал, который предоставляется при наличии следующих условий:

1) право на получение материнского капитала возникает только один раз;

2) срок обращения в Пенсионный фонд РФ с заявлением о выдаче государственного сертификата на материнский (семейный) капитал после рождения (усыновления) второго (третьего или последующего ребенка) не ограничен;

3) заявление о распоряжении средствами (частью средств) материнского капитала может быть подано в любое время по истечении трех лет со дня рождения (усыновления) второго (третьего или последующего) ребенка. Если необходимо использовать средства материнского капитала на оплату первоначального взноса по жилищному кредиту или займу, а также на оплату основного долга и процентов по кредиту (займу) на приобретение или строительство жилья, капиталом можно воспользоваться в любое время после рождения или усыновления ребенка, с рождением (усыновлением) которого возникло право на получение сертификата;

4) действие сертификата прекращается в случае смерти владельца, лишения его родительских прав в отношении ребенка, в связи с рождением или усыновлением которого возникло право на получение материнского капитала, совершения им в отношении своего ребенка (детей) умышленного преступления, относящегося к преступлениям против личности, а также в случае отмены усыновления ребенка, в связи с усыновлением которого возникло право на материнский капитал, или в связи с использованием средств материнского капитала в полном объеме;

5) средства материнского капитала можно получить только по безналичному расчету - любые схемы обналичивания этих средств являются незаконными.

Материнский (семейный) капитал ежегодно индексируется государством, изменение его размера не влечет замену сертификата. Так, с 1 января 2015 года размер материнского капитала составляет 453 026 рублей, причем данная сумма освобождается от налога на доходы физических лиц. Следует отметить, что в случае утраты сертификата можно получить его дубликат.

Как видим, несмотря на разнообразие пособий, назначаемых гражданам, имеющим детей, уровень выплат остается недостаточным для создания условий воспитания и достойного проживания семей с детьми. Ни одно из пособий не достигает цели, ради которой оно введено. К примеру, единовременное пособие женщинам, вставшим на учет в ранние сроки беременности, не стимулирует их к обращению в медицинские учреждения. Единовременное пособие при рождении ребенка не компенсирует семье расходы на покупку товаров первой необходимости для новорожденного. Пособия по уходу за ребенком в возрасте до полутора лет не решают проблемы повышения уровня жизни семей с детьми. Ежемесячные пособия на ребенка, несмотря на адресный характер, не улучшают условия жизни малообеспеченных семей.

В заключение можно сделать вывод о необходимости существенного повышения размеров пособий гражданам, имеющим детей, что стало бы мощным стимулом к повышению рождаемости и гарантировало бы семьям с детьми достойные условия жизни.

## Правовые проблемы охраны труда несовершеннолетних при приёме на работу в РФ

**Аннотация:** В настоящей статье рассматриваются правовые проблемы применения норм по охране труда несовершеннолетних при приеме на работу в РФ.

**Ключевые слова:** Конституция РФ, ТК РФ, охрана труда, несовершеннолетний работник, работодатель, прием на работу, трудовая правосубъектность (трудовая правоспособность) несовершеннолетних.

Российская Федерация формирует свое трудовое законодательство в соответствии с Конституцией РФ, общепризнанными принципами и нормами международного права, и международными договорами РФ<sup>2</sup>, в том числе разрабатывая гарантии трудовых прав и свобод для несовершеннолетних. Но важно не только иметь такие гарантии, но и (не раз отмечалось в специальной литературе) разработать национальные механизмы их эффективной реализации.

Законодатель обоснованно создал в праве различные подходы к реализации таких гарантий в привязке к возрасту несовершеннолетнего работника. Возрастной критерий для заключения трудового договора несовершеннолетнего работника объективно связан с физиологическими особенностями формирования человеческого организма в отношении к процессу труда, отсюда и ступенчатость возрастных ограничений.

Трудовая правоспособность (трудовая правосубъектность) несовершеннолетних возникает при достижении определенного возраста. По общему правилу вступать в трудовые отношения в качестве работников имеют право лица - граждане РФ, достигшие возраста шестнадцати лет, а в случаях и в порядке, которые установлены в ст. 63 ТК РФ, также лица, не достигшие указанного возраста.

Трудовую правоспособность работника можно классифицировать по содержанию гарантий на: повышенную, полную, общую, особенную, специальную и исключительную<sup>3</sup>. Каждый вид трудовой дееспособности несовершеннолетнего работника наполнен своим содержанием, которые можно рассматривать в статике и в динамике (при переходе из одного возраста в другой).

При приеме на работу работодатель должен применять те гарантии, которые будут охранять труд работника определенного возраста.

Например, в ст.265 ТК РФ запрещается применение труда лиц в возрасте до 18 лет на тех производствах, которые определены в подзаконных нормативных правовых актах: на работах с вредными и (или) опасными условиями

---

1 Желтов Олег Борисович, к.ю.н, доцент, профессор кафедры гражданского процесса и социальных отраслей права АНО ВПО «Московский гуманитарный университет».

2 См.: Конвенция МОТ № 138 1973 г. «О минимальном возрасте». (1973) // Конвенции и рекомендации. 1957–1990 г. Т. 2. Женева, 1991. С. 1703.

3 Желтов О.Б. Трудовое право: учебник/О.Б. Желтов – 2-е изд., перераб. – М.: Флинта, 2012. С.61.

труда<sup>1</sup>, на подземных работах<sup>2</sup>, на работах, выполнение которых может причинить вред их здоровью<sup>3</sup>. Поняты и запрет на переноску и передвижение работниками в возрасте до 18 лет тяжестей, превышающих установленные для них предельные нормы<sup>4</sup>.

Но в этой статье так же запрещается прием на работы, мешающие нравственному развитию несовершеннолетнего работника, а дальше законодатель попытался раскрыть где именно: в игорном бизнесе, работе в ночных кабаре и клубах, производство, перевозка и торговля спиртными напитками, табачными изделиями, наркотическими и иными токсическими препаратами, материалами эротического содержания. Для реализации таких ограничений необходимо четко представлять, что стоит за этими понятиями.

В современном трудовом законодательстве не содержится определение понятия «игорный бизнес», но которое можно разработать с применением ст.364 НК РФ где для целей налогового законодательства сформулировано понятие игорного бизнеса, как предпринимательской деятельности по организации и проведению азартных игр, связанной с извлечением организациями доходов в виде выигрыша и (или) платы за проведение азартных игр. Есть и пример другого подхода к определению в этой сфере в другом законодательстве<sup>5</sup>.

Не представляется возможным с точки зрения формально правового подхода реализовать запрет на работу в ночном кабаре и клубе (тоже, наверное, в ночном), поскольку такие определения отсутствуют в российском законодательстве.

Запрет на производство, перевозку и торговлю спиртными напитками, табачными изделиями, наркотическими и иными токсическими препаратами не распространяется на работу несовершеннолетнего работника по хранению этих препаратов и материалов эротического содержания.

*Общая трудовая правоспособность возникает с 16 лет. Законодатель не связывает заключение трудового договора в этом возрасте с какими-либо дополнительными условиями. Но в трудовом законодательстве существуют ограничения на заключение трудовых договоров с лицами до 18 лет.*

---

1Постановление Правительства РФ от 25.02.2000 N 163(ред. от 20.06.2011)"Об утверждении перечня тяжелых работ и работ с вредными или опасными условиями труда, при выполнении которых запрещается применение труда лиц моложе восемнадцати лет"/Собрание законодательства РФ.2000, N 10, ст. 1131.

2Ст. 330.1 ТК РФ.

3Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 30.09.2009 N 58"Об утверждении СанПиН 2.4.6.2553-09"/Российская газета.2009. N 217;

4Постановление Минтруда РФ от 07.04.1999 N 7 "Об утверждении Норм предельно допустимых нагрузок для лиц моложе восемнадцати лет при подъеме и перемещении тяжестей вручную"/Российская газета.1999. N 147.

5Ст.4 Федерального закона от 29.12.2006 N 244-ФЗ(ред. от 22.07.2014)"О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации"/Российская газета.2006. N 297.

*Полная* трудовая правоспособность возникает с момента совершеннолетия, т.е. с 18 лет<sup>1</sup>. Но не на всех работах достаточно иметь такой возраст при приеме на работу, в некоторых случаях он установлен свыше 18 лет, поэтому целесообразно определить ее как *повышенную* трудовую правоспособность. Например, в соответствии с ст.2 ФЗ от 07.11.2000 N 136-ФЗ(ред. от 14.10.2014)"О социальной защите граждан, занятых на работах с химическим оружием" к работам с токсичными химикатами, относящимися к химическому оружию, допускаются граждане, достигшие возраста 20 лет, отвечающие квалификационным требованиям и не имеющие медицинских противопоказаний<sup>2</sup>.

*Особенная* трудовая правоспособность возникает с 15 лет и существует до 16 лет и обусловлена особенностями, установленными в трудовом законодательстве для заключения трудового договора с таким работником. С 15 лет можно заключить трудовой договор с физическим лицом, если он получил основное общее образование, либо продолжает освоение программы основного общего образования по иной, чем очная, форме обучения, либо оставил в соответствии с федеральным законом общеобразовательное учреждение. Трудовой договор могут заключать лица, достигшие возраста 15 лет, для выполнения легкого труда, не причиняющего вреда их здоровью.

*Специальная* трудовая правосубъектность возникает у лица, которое достигло возраста 14 лет, вследствие чего несовершеннолетний работник может заключать трудовой договор при наличии следующих условий: 1) с согласия одного из родителей (попечителя); 2) согласия органа опеки и попечительства; 3) если он учащийся; 4) для выполнения труда в свободное от учебы время; 5) легкого труда, не причиняющего вреда его здоровью; 6) без ущерба для освоения образовательной программы.

*Исключительная* трудовая правосубъектность существует у физического лица до 14 лет. В соответствии с ч. 4 ст. 63 ТК РФ в организациях кинематографии, театрах, театральных и концертных организациях, цирках допускается с согласия одного из родителей (опекуна) и разрешения органа опеки и попечительства заключение трудового договора с лицами, не достигшими возраста 14 лет, для участия в создании и (или) исполнении (экспонировании) произведений без ущерба здоровью и нравственному развитию<sup>3</sup>. Трудовой договор от имени работника в этом случае подписывается его родителем (опекуном). В разрешении органа опеки и попечительства указываются максимально допустимая продолжительность ежедневной работы и другие условия, в которых может выполняться работа.

Граждане РФ обладают равной трудовой правосубъектностью согласно Конституции РФ. Каждый имеет равные возможности для реализации своих трудовых прав.

---

1См.: Конвенция МОТ № 138 1973 г. «О минимальном возрасте для приема на работу». Конвенция ратифицирована в 1979 г. // Конвенции и рекомендации МОТ. 1957–1990. Т. 2. М., 1991.

2 Российская газета.2000. N 215.

3См.: Конвенция МОТ № 182 1999 г. «О запрещении и немедленных мерах по искоренению наихудших форм детского труда». Конвенция ратифицирована в 2003 г. // СЗ РФ. 2003. № 20. Ст. 1924.

Никто не может быть ограничен в трудовых правах и свободах или получать какие-либо преимущества независимо от пола, расы, цвета кожи, национальности, языка, происхождения, имущественного, семейного, социального и должностного положения, возраста, места жительства, отношения к религии, политических убеждений, принадлежности или непринадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств, не связанных с деловыми качествами работника (ст. 3 ТК РФ).

Равная трудовая правосубъектность может быть ограничена только в силу закона, например, в отношении несовершеннолетнего работника. Но законодатель не всегда последовательно проводит такое ограничение. Так оговаривается, что за работника до 14 лет подписывается в трудовом договоре его родитель (опекун), проставляя свою подпись. Тогда в ст.57 ТК РФ в содержании трудового договора необходимо отразить такой вариант его заключения.

Поскольку трудовую функцию выполняет несовершеннолетний работник, то родитель выполняет роль его представителя. Но больше нигде в процедуре приема на работу законодатель не делает такой оговорки. И получается, что на трудовом договоре будет формально стоять подпись родителя, а на остальных документах должен проставлять свою подпись несовершеннолетний работник, например, не умеющий писать.

Необходимо продолжить работу по совершенствованию трудового законодательства в отношении гарантий для несовершеннолетних работников при приеме на работу на базе теоретико-правового осмысления их трудово-правового статуса.

#### **Библиография:**

1.Желтов О.Б. Трудовое право: учебник/О.Б. Желтов – 2-е изд., перераб. – М.: Флинта,2012. -440 с.

## МОЛОДЁЖНАЯ СЕКЦИЯ

### ПРАВОВЫЕ И НЕПРАВОВЫЕ МЕХАНИЗМЫ ЗАЩИТЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

Арустамова О. В.<sup>11</sup>

#### Свободы как элемент правового статуса личности

**Аннотация:** Автор исследует правовую свободу и ее виды в контексте правового статуса личности. Свобода рассмотрена в широком ее понимании, затронут волевой ее аспект. Подвергнуты анализу законодательные нормы, тем или иным образом связанные со свободой личности.

**Ключевые слова:** личность, свобода, правовые свободы, свобода воли, свобода выбора, свобода слова, свобода мысли, свобода совести и вероисповедания, свобода передвижения, свобода труда, свобода творчества, свобода владения, пользования и распоряжения имуществом, ограничение свобод, правовой статус личности.

Правовая среда, в которой субъект права существует, действует (бездействует) или принимает юридически значимые решения, диктует определенные правила для этого субъекта права. Такие правила состоят в определенной системе, которая носит название правового статуса одного из субъектов права (личностный правовой статус и специальный правовой статус, профессиональный или служебный правовой статус, правовой статус юридического лица или органа государственной власти и так далее).

Как известно, правовой статус субъекта права - личности определяется в научной и специальной литературе как «положение человека, отражающее его фактическое состояние во взаимоотношениях с обществом и государством»<sup>2</sup> и выражается в виде совокупности его элементов, необходимыми из которых признаны права, свободы, законные интересы, обязанности, ответственность, гарантии и поощрения; иногда говорят также о правовых нормах, устанавливающих данный статус, о правовых принципах, правосубъектности и гражданстве<sup>3</sup>. Свободы в этом списке должны занимать специальное место, особенно в условиях всеобщей юридизации. Безусловно, право большинством правоведов издавна определяется через свободу. Так, Вл. С. Соловьев в XIX веке дал основное, по его мнению, определение права: «право есть свобода, обусловленная равенством»<sup>4</sup>. Либертарно-юридическая теория права В. С. Нерсисянца раскрывает право через формальное равенство, в котором «основанием и критерием

---

1 Арустамова Оксана Владимировна аспирант Российской академии адвокатуры и нотариата

2 Теория государства и права

3 Матузов Н. И. Личность. Права. Демократия. Теоретические проблемы субъективного права. Саратов, 1972. – 290 с. С. 191-192.

4 Соловьев В. С. Проповедник в пустыне: проповеди о праве (Избранные труды) / сост. В. И. Лафитский и Е. А. Юртаева. М.: Статут, 2014. – 623 с. С. 133.



правового уравнивания различных людей, пребывающих в правовом общении, является также свобода индивида в деле использования правовых требований и соблюдения форм, присущих данным правоотношениям...»<sup>1</sup>. Наш современник В. И. Леушин видит в праве «систему общеобязательных формально определенных норм, выражающих меру свободы человека...»<sup>2</sup>.

Тем не менее, следует отметить, что правовое регулирование в Российской Федерации осуществляется, по общему правилу, в общедозволительном формате, то есть разрешено все, что не запрещено. Таким образом, право (в частности, нормы закона) принимают значение неких табу, запретов. И в этом смысле оно мало связано со свободой, более того, противопоставляется ей. Поэтому в целях уравнивания государственного и частного интереса возникает необходимость поименного закрепления свобод в нормативных правовых актах того же или высшего уровня, имеющих больший авторитет по сравнению с содержащими запреты. Таким образом, право и свобода не тождественны, хотя, области их пересекаются в том смысле, что в правовых нормах могут закрепляться основные свободы личности. Тем не менее, свобода уникальна и самоидентифицируема. У нее есть свое правовое наполнение, причем достаточно явно выраженное.

При этом свободы в правовой среде должны рассматриваться как реальная возможность выбора субъектом права определенной линии юридически значимого поведения, которое может быть выражено в принятии решения, совершении действия или отказе от его совершения. В этом случае мы ведем речь о свободе выбора, о свободе самовыражения или иных жизненных проявлений, и, в некоторых случаях, о свободе воли. Таковую свободу мы имеем в виду, например, когда говорим о свободе завещания в соответствии с ч. 1 ст. 1119 Гражданского кодекса РФ<sup>3</sup>, или о свободе договора в соответствии со ст. 421 ГК РФ<sup>4</sup>, или о свободных выборах в соответствии с ч. 3 ст. 3 Конституции РФ<sup>5</sup>, или о добровольности (в смысле свободной воли) отказа от совершения преступления по смыслу ст. 31 Уголовного кодекса РФ<sup>6</sup>, или о добровольности (опять же в смысле свободы воли) брачного союза мужчины и женщины по смыслу ч. 3 ст. 1 Семейного кодекса РФ<sup>7</sup> и так далее.

Но свобода воли или свобода выбора в правовой среде не могут заключаться только в моменте выбора, когда субъект осознает, что у него есть право

---

1 Нерсесянц В. С. // Философия права в России: из опыта XX века: монография / отв. ред. В. Г. Графский. М.: Норма: ИНФРА-М, 2016. – 240 с. С. 177.

2 Теория государства и права / отв. ред. В. Д. Перевалов. М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. – 496 с. С. 123.

3 Гражданский кодекс Российской Федерации (часть третья) от 26.11.2001 № 146-ФЗ // СЗ РФ, 03.12.2001, № 49, ст. 4552.

4 Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ // СЗ РФ, 05.12.1994, № 32, ст. 3301.

5 Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12.12.1993 // СЗ РФ, 04.08.2014, № 31, ст. 4398.

6 Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ // СЗ РФ, 17.06.1996, № 25, ст. 2954.

7 Семейный кодекс Российской Федерации от 29.12.1995 № 223-ФЗ // СЗ РФ, 01.01.1996, № 1, ст. 16.

выбора, но не пользуется им, необходимо также наличие юридически значимого последствия этого выбора. В силу своей сложной природы свобода воли и свобода выбора имеют, таким образом, два последовательных момента: интеллектуальный момент – это сама возможность выбора, проявление воли или волеизъявление; и реальный момент – способность реализовать свой выбор и, собственно, реализация его.

Кроме того, система правовых норм в РФ в отраслевых нормативных правовых актах содержит закрепление некоторых видов свобод, как правило, связанных с удостоверением определенного набора прав личности. Наиболее полно свободы отраслевого правового образца отражены в Конституции РФ, они наряду с правами именуется там же основными (ч. 2 ст. 17 Конституции РФ). Первой в списке свобод Конституция РФ указывает собственно свободу и, вместе с ней, личную неприкосновенность, при этом, как считает Г. Д. Садовникова, имеется ввиду то, что личность может «свободно располагать собой, своим свободным временем, свободно пользоваться своими правами и выбирать любой вид и меру поведения в рамках закона»<sup>1</sup>.

Нам же представляется, что эта норма должна толковаться более широко, а свобода, закрепленная в ней, должна иметь смысл родового понятия и охватывать все возможные виды свободы: свободы социальной, нравственной, экономической, политической и, безусловно, правовой. Исходить это должно из тезиса, провозглашающего, что «в демократическом обществе становление личности происходит в условиях свободы...»<sup>2</sup> и из конституционной нормы о человеке, его правах и свободах как высшей ценности.

Что касается свободы воли, свободы выбора, свободы самовыражения, свободы волеизъявления, то эти понятия, играя очень важную роль в правоотношениях, практически не подвергаются изучению общеправовой теорией. Однако они также входят в понятие свободы в правовой сфере и имеют правовой характер, когда сочетаются с юридически значимыми последствиями в ходе реализации этих свобод.

Таким образом, свобода или свободы (как принято именовать в рамках чисто юридического подхода) является родовым понятием, вбирающим в себя различные ее виды: свобода воли, свобода выбора, свобода мысли, свобода слова, свобода совести, вероисповедания, свобода как личная неприкосновенность, свобода передвижения, свобода предпринимательской деятельности и так далее.

Высказанные теоретические воззрения на свободу воли и свободу выбора и самовыражения, как нам представляется, должны получить более детальную научную базу в теории права, такую же, какую, например, имеют конституционные и иные естественно-правовые свободы.

---

1 Садовникова Г. Д. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) / отв. ред. И. А. Конюхова. М.: Издательство Юрайт, 2011. – 219 с. С. 48.

2 Кутафин О. Е. Российский конституционализм. М.: Норма, 2008. – 544 с. С. 420.

Статьей 8 Конституции РФ закреплена свобода экономической деятельности, эта норма дополняется правом на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (ст. 34 Конституции РФ). В условиях рыночной экономики это важные конституционные нормы, которые определяют характер отношений между субъектами предпринимательской и иной экономической деятельности, куда вмешательство государства может быть осуществлено только в случаях возникновения конфликта, когда стороны не могут самостоятельно разрешить спор. Следует отметить, что личность может быть субъектом предпринимательской и иной экономической деятельности, зарегистрировавшись соответствующим субъектом права без образования юридического лица (индивидуальным предпринимателем). В этом случае правовой статус лица пополняется свободой экономической деятельности.

Свобода передвижения (ст. 27 Конституции РФ) принадлежит каждому лицу, кто законно находится на территории РФ и не совершал преступных деяний или иных правонарушений, за которые в соответствии с федеральным законодательством допустимо ограничение свободы передвижения. Ограничение свободы передвижения также возможно в чрезвычайных условиях, но в любом случае на любое ограничение должен быть выпущен законодательный либо правоприменительный акт. Свобода передвижения, выбора места пребывания и жительства в полной мере охватывается институтом правового статуса личности.

Свобода совести, свобода вероисповедания, свобода иметь и распространять религиозные и иные убеждения также закреплена в Конституции РФ (ст. 28) и входит в состав свобод в правовом статусе личности. Этой правовой нормой, по сути, устанавливается светский характер государства, где гражданам и иным лицам принадлежит выбор любого вероисповедания или отказа от него.

Свобода мысли и слова, равно как и свобода поиска, получения, передачи, производства и распространения информации (ст. 29 Конституции РФ) состоят в правовом статусе личности, однако на сегодняшний день довольно сильно ограничены. Надо сказать, что это следствие злоупотреблений в указанной сфере свобод, которое приводило к ограничению прав и свобод других лиц, чем искажало действие права в нашей стране. Рассматриваемой конституционной статьей также охватывается свобода средств массовой информации и запрет цензуры. Норма сама по себе с достаточно широким смыслом и благими намерениями. Но широта этой свободы оказалась недопустимой. Судами принимаются решения о привлечении к ответственности средств массовой информации за т. н. злоупотребление свободой массовой информации, например, распространение в средствах массовой информации сведений о личной жизни граждан, если от них самих или от их законных представителей не было получено на то согласие. По одному из последних таких дел было вынесено Опре-

деление Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 24.06.2015 № 18-АПГ15-7 в отношении газеты «Лабинские вести»<sup>1</sup>.

Свободное владение, пользование и распоряжение землей, другими природными ресурсами, собственным имуществом вытекает из норм ст. 35 и 36 Конституции РФ и входит в качестве вида свобод в правовой статус личности. При этом не могут быть нарушены не только законные права, свободы и интересы других лиц, но и не должен быть причинен ущерб окружающей среде, поскольку каждый обладает правом на благоприятную окружающую среду и даже на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением.

Свобода труда (ст. 37 Конституции РФ) и свобода творчества – литературного, научного, художественного, технического или иного (ст. 44 Конституции РФ) необходимы каждому, поэтому их наличие в правовом статусе личности обосновано, составляет гарантию существования личности в обществе. Ведь эти свободы связаны не только с самореализацией и самоактуализацией лица, но и с его материальным достатком, с его доходами и правом распоряжения этими доходами по собственному усмотрению, за исключением правонарушения. Опять же, рыночные условия диктуют определенные правила: без средств к существованию прожить крайне сложно, поскольку любое приобретение (будь то пища, одежда или развлечения, товары или услуги) осуществляется посредством денег. Деньги же можно получить за собственные труды.

На этом конституционный перечень свобод завершается, однако неуказание в законе на какой-либо из видов свобод не означает того, что лицо их не имеет. Все то, что вытекает из категории свободной личности (в естественно-правовом формате), присуще ей независимо от закрепления в каких-либо правовых источниках.

Подводя итог, отметим, что свободы – специфический элемент правового статуса личности, Конституция РФ устанавливает, что свободы, наряду с правами человека, являются высшей ценностью, а соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства. В правах и свободах смысл и содержание законов, ради прав и свобод применяются законы и осуществляет свою деятельность законодательная, исполнительная, судебная власть и местное самоуправление.

Однако свободы личности не должны нарушать прав и свобод других лиц. Эти ограничения свобод также должны учитываться в рамках правового статуса личности, поскольку человек – существо общественное, он сосуществует в социуме с себе подобными и вынужден претерпевать целый ряд ограничений ради того, чтобы взаимное сожительство индивидуумов не создавало невыносимых условий для каждого, поэтому свобода лица кончается там, где она нарушает право и/или свободу других лиц. Кроме того, свободы могут быть

---

<sup>1</sup> Документ размещен в сети «Интернет» на официальном сайте Верховного Суда РФ по адресу: [http://www.vsrfl.ru/stor\\_pdf.php?id=1350850](http://www.vsrfl.ru/stor_pdf.php?id=1350850).

ограничены в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья других лиц, обороноспособности страны и безопасности государства, но такие ограничения допустимы лишь на основании федерального закона.

И в этом обобщенном смысле свободы как цельная самостоятельная категория входят в качестве элемента в систему правового статуса личности.

### **Библиография:**

1. Кутафин О. Е. Российский конституционализм. М.: Норма, 2008. – 544 с.
2. Матузов Н. И. Личность. Права. Демократия. Теоретические проблемы субъективного права. Саратов, 1972. – 290 с.
3. Садовникова Г. Д. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) / отв. ред. И. А. Конюхова. М.: Издательство Юрайт, 2011. – 219 с.
4. Соловьев В. С. Проповедник в пустыне: проповеди о праве (Избранные труды) / сост. В. И. Лафитский и Е. А. Юртаева. М.: Статут, 2014. – 623 с.
5. Теория государства и права / отв. ред. В. Д. Перевалов. М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. – 496 с.
6. Философия права в России: из опыта XX века: монография / отв. ред. В. Г. Графский. М.: Норма: ИНФРА-М, 2016. – 240 с.

**Болотова А.С.<sup>1</sup>**

### **Права человека: приоритет международного права над внутригосударственным**

**Аннотация:** Автор затрагивает тему приоритета международного права над внутригосударственным. В современном обществе глобализация происходит с каждым годом все быстрее, что подчеркивает актуальность данной темы.

**Ключевые слова:** международное право, внутригосударственное право, права человека.

Проблемы соотношения национального (внутригосударственного) и международного права привлекают растущее внимание ученых-международников, а также специалистов в области конституционного права и общей теории государства и права. Это обстоятельство определяется объективным процессом развития сотрудничества государств на международной арене, где отношения субъектов регулируются международным правом, углублением воздействия внутригосударственного права на экономические, социальные, политические, культурные отношения внутри страны.

Внутригосударственное право и международное право представляют из себя две совершенно различные и самостоятельные системы права. Это значит, что системы права имеют в своей характеристике как общие черты, так и особенности. Внутреннее право государства регулирует отношения внутри страны, на ее территории. Международное право – это совокупность принципов и норм,

---

<sup>1</sup> Болотова Алена Сергеевна, магистрантка кафедры гражданского процесса и социальных отраслей права МосГУ

регулирующих отношения между государствами и другими субъектами<sup>1</sup>. Некоторые ученые характеризуют международное право как нормативную подсистему, часть «международной системы». Под международной системой понимаются государства, организации (международные, межгосударственные), различные объединения государств, нации и народы, борющиеся за независимость<sup>2</sup>.

Эта система включает также отношения между ее субъектами. Все элементы, составляющие международную систему, взаимодействуют между собой. Нормативную основу международной системы составляют разные социальные нормы, в том числе нормы морали, обычаи. По своей природе международные правоотношения отражают политическую сущность субъектов международного права.

Международная система – специфическая социальная система, в которой находят выражение исторические закономерности развития человеческой общности. Современная международная система, ее нормативная основа – международное право, международная мораль – сформировались как результат борьбы и сотрудничества государств, народов.

Современному международному праву присущ демократический характер, признание общечеловеческих ценностей; нормы международного права выражают согласование воли многих государств. Принципы и нормы международного права регулируют межгосударственные отношения, отношения в своей сущности политические, они являются средством достижения политических результатов. В этом отношении международное право выступает инструментом реализации интересов государства, всего сообщества государств.

Обосновывая в числе новых принципов международного права принцип уважения прав человека, Г.И. Тункин<sup>3</sup> писал, что международное право ворвалось в сферу, которая всегда считалась относящейся к внутренней компетенции государства и в которой, что важно, очень сильно проявляются специфические черты различных общественных систем<sup>4</sup>. Он констатировал появление новой отрасли международного права, определяющей обязанности государств по обеспечению всем людям, независимо от расы, языка, религии, пола, основных прав и свобод.

Процесс образования норм международного права отличается от внутригосударственного правотворчества. В международной системе нет стоящих над государствами органов, учреждений, устанавливающих правила поведения государств. В международном праве главенствует метод согласования воли государств, метод компромисса. Поэтому международному договору принадлежит

---

1 Международное право: Учебник/Отв. ред. Ю.М. Колосов, В.И. Кузнецов. М., 1996. С. 9; Международное право: Учебник / Отв. ред. Г.И. Тункин. М., 1982. С. 44-45.

2 См : Международное право: Учебник / Отв. ред. Г.И. Тункин. С. 3.

3 Тункин Григорий Иванович — видный советский юрист-международник. Член КПСС с 1939 года. Доктор юридических наук, профессор. Член-корреспондент АН СССР (26.11.1974). Почётный доктор Парижского (Pantheon-Sorbonne) и Будапештского университетов. Лауреат Государственной премии СССР (1987 год). Заслуженный деятель науки РСФСР (1972 год).

4 Тункин Г.И. Теория международного права. М., 1970. С. 93.

ведущее положение среди источников права. К источникам международного права относятся международный обычай, юридически обязательные резолюции международных организаций. Согласно ст. 38 Статута Международного Суда ООН в качестве источников международного права выступают общие принципы права, признанные цивилизованными нациями, а также судебные решения и доктрины наиболее квалифицированных специалистов по публичному праву различных наций в качестве вспомогательного средства для определения правовых норм.

Основные принципы международного права, общепризнанные нормы международного права юридически обязательны для всех государств.

К основным принципам современного международного права относятся: суверенитет и суверенное равенство всех государств; самоопределение народов и наций; принцип сотрудничества; добросовестное выполнение международных обязательств; принцип неприменения силы или угрозы силой в международных отношениях; целостность и неприкосновенность государственной территории, принцип мирного урегулирования международных споров; невмешательство во внутренние дела государств и народов; принцип уважения прав и свобод человека; принцип охраны окружающей среды и др.

Основными факторами, определяющими приоритет международного права над внутригосударственным, являются: во-первых, ценностный фактор, т. е. приоритет общечеловеческих ценностей над всеми другими ценностями; во-вторых, фактор экономического характера — интернационализация производства, международное разделение труда, образование мирового рынка; в-третьих, фактор политического характера — наличие средств массового уничтожения, которые представляют опасность для всего человечества.

Приоритет международных правоотношений над внутригосударственными вытекает из того, что в современном мире, во-первых, происходит процесс интернационализации материального производства; во-вторых, углубляется международное общественное разделение труда, что вызывает необходимость активизации обмена продукцией; в-третьих, на этой основе происходит установление фактических экономических, торговых отношений. Именно необходимость сложившегося экономического обмена вызывает юридическую необходимость в его правовом оформлении.

Внутригосударственное законодательство, конституции многих государств закрепляют приоритетное значение международного договора в воздействии на внутригосударственные отношения, международный договор включается в качестве составной части в правовую систему страны.

Признание приоритета международного права перед правом внутренним нашло выражение и в Конституции Российской Федерации. Часть 4 ст. 15 Конституции гласит, что «общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международными договорами Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора».

Примат<sup>1</sup> международного договора над законом Российской Федерации выражен в ст. 7 ГК РФ, где содержится положение, гласящее, что если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем те, которые предусмотрены гражданским законодательством, применяются правила международного договора.

Признание возрастающей роли, примата международного права, нашедшее выражение в конституциях, законодательстве многих государств, не означает, что внутригосударственная правовая система подверглась эрозии, заменяется единой мировой правовой системой. В настоящее время нет оснований утверждать, что в мировом сообществе утверждается единая правовая система. Действуют две правовые системы. Примат не означает подчинение одной системы другой.

Несколько иной аспект в толковании взаимосвязей норм международного права и Конституции Российской Федерации выражается в словах И.И. Лукашука<sup>2</sup> о том, что ст. 17 Конституции придает международным нормам особый статус: «Они применяются непосредственно и наряду с Конституцией, обладают высшей юридической силой»<sup>3</sup>. Из содержания ст. 17 Конституции нет оснований делать вывод, что по своей юридической силе Конституция и международные нормы равнозначны. Законодатель подчеркивает, что права и свободы человека и гражданина, являющиеся непосредственно действующими и неотчуждаемыми, признаются и гарантируются Конституцией Российской Федерации, что возвышает моральный авторитет Основного Закона. В ст. 18 Конституции России говорится, что права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием.

Одной из таких форм воздействия внутреннего права на международные отношения, нормы международного права является закрепление в Конституции государства, других правовых актах принципов международного права. В преамбуле Конституции Российской Федерации получили выражение принцип уважения прав и свобод человека, общепризнанные принципы равноправия и самоопределения народов, принцип суверенной государственности России. Конституция Российской Федерации установила, что «общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы» (ч. 4 ст. 15)

В обеспечении конституционного порядка в Российской Федерации закон, другие нормативно-правовые акты взаимодействуют с международным

---

1 ПРИМАТ, примата, мн. нет, муж. (от лат. *primas* глава) (книжн. филос.). Главенство, первенство, первенствующее значение. Примат материи над духом. Толковый словарь Ушакова. Д.Н. Ушаков. 1935 1940

2. Лукашук Игорь Иванович (1 июня 1926 — 27 января 2007) — украинский и российский юрист-международник.

3 Лукашук И.И. Применение норм международного права в свете федерального закона в международных договорах России // Российский юридический журнал. 1996. № 4. С. 47.



правом. Об этом свидетельствуют положения Конституции Российской Федерации. Важные вопросы защиты прав и свобод человека и гражданина, вопросы внутренней и внешней политики государства решают органы государства на основе законов, международных договоров Российской Федерации, других опирающихся на них нормативных актов.

В Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией России. Основным Законом Российского государства закрепил право гражданина 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 (ч. 3 ст. 46).

Регулятивная роль норм международного права в закреплении территориальных прав России признается в ст. 67 Конституции<sup>1</sup>, где указывается, что территория Российской Федерации включает в себя территории ее субъектов, внутренние воды и территориальное море, воздушное пространство над ними. Российская Федерация обладает суверенными правами и осуществляет юрисдикцию на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации в порядке, определяемом федеральным законом и нормами международного права.

Конституция Российской Федерации закрепляет, что в ведении Российской Федерации находятся внешняя политика и международные отношения Российской Федерации, международные договоры Российской Федерации; вопросы войны и мира; внешнеэкономические отношения Российской Федерации (ст. 71). В совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находятся координация международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации, выполнение международных договоров Российской Федерации (ст. 72). Президент Российской Федерации является главой государства. Он в соответствии с Конституцией России и федеральными законами определяет основные направления внутренней и внешней политики государства. Президент представляет Российскую Федерацию внутри страны и в международных отношениях (ст. 80).

Президент России ведет переговоры и подписывает международные договоры Российской Федерации, подписывает ратификационные грамоты, принимает верительные и отзывные грамоты аккредитованных при нем дипломатических представителей (ст. 86).

Президент Российской Федерации вправе приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в случае противоречия этих актов Конституции Российской Федерации и федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом (ст. 85).

---

<sup>1</sup> <http://www.constitution.ru>

Проблема взаимосвязей закона, международного договора, норм международного права в регулировании внутригосударственных отношений обретает новые аспекты в связи с развитием отношений между Российской Федерацией, ее центром и субъектами Федерации (регионами). Представляет интерес в теоретическом и практическом плане исследование правовых проблем международной деятельности субъектов Российской Федерации.

Проведя несложный анализ можно сделать выводы о том, что в Российской Федерации активно используется применение норм международного права, что является неотъемлемой частью культуры и развития страны. Среди ученых до сих пор нет однозначного мнения по поводу приоритета международного права над внутригосударственным, однако с уверенностью можно сказать, что в лице мирового сообщества, Россия выглядит достойно со своей правовой базой.

#### **Библиография:**

1. Лукашук И.И. Применение норм международного права в свете федерального закона в международных договорах России // Российский юридический журнал. 1996. № 4.
2. Международное право: Учебник/Отв. ред. Ю.М. Колосов, В.И. Кузнецов. М., 1996
3. Тункин Г.И. Теория международного права. М., 1970

**Булгакова Н.Д.<sup>1</sup>**

#### **Права человека как универсальная ценность**

**Аннотация:** В статье рассматриваются права человека, анализируется их значение для характеристики государства, обращено внимание на необходимость учета национальных традиций и уровня развития того или иного государства при регулировании прав человека.

**Ключевые слова:** права, ценность, человек, проблема, общество.

Утверждение приоритета личности является главной тенденцией политико-правового развития в современный период. Права человека есть универсальная ценность, позволяющая «измерять» все важнейшие явления и события, происходящие в обществе и в мире. Роль фактора «человеческого измерения» является первостепенной при оценке деятельности современного государства. Сохранение стабильности во взаимоотношениях современных государств, решение проблемы устойчивого развития ставится в зависимость от степени правовой защищенности личности. Как внутренняя, так и внешняя политика государства неразрывно связана с правами человека, являющимися приоритетом, в соответствии с которым должны осуществляться все политические преобразования, программы, акции. Государственная власть и политика в современном

---

<sup>1</sup> Булгакова Наталья Дмитриевна, магистрантка кафедры гражданского процесса и социальных отраслей права МосГУ.

мире получают «гуманитарное измерение», ограничивающее чрезмерные притязания власти, умеряющее противоборство, противостояние, напряженность в обществе.<sup>1</sup> Приоритет права и прав человека над политикой возможен исключительно в условиях демократического режима, основанного на универсальном принципе формального равенства правовых норм.

Еще классики теории прав человека утверждали, что государство только в том случае сохраняет практическую ценность необходимой и целесообразной организации, когда оно основано на свободе и правах человека<sup>2</sup>. В юридической литературе последнего десятилетия права человека называют «линией перемирия» между современным человеком и государством, которое, «находясь в состоянии отчуждения от человека, вместе с тем, вынуждено всегда определять границы различия взаимных прав и свобод человека и государства, позволяющие им совместно развиваться и совершенствоваться. Поэтому права и свободы человека и гражданина – единственная ценностная система, способная примирить человека с государством, преодолеть их взаимное отчуждение»<sup>3</sup>. Вместе с тем, в литературе существует точка зрения о необходимости в процессе анализа правового состояния общества учета специфики традиций и развития разных государств мира, специфики правовых институтов и процедур защиты прав человека, так как единого (неизменного) шаблона единых и одних и тех же идей свободы личности нет и не может быть.<sup>4</sup>

Права человека представляют собой планетарную ценность, поэтому подлежат оценке и защите в соответствии с теми стандартами или принципами, нормами, которые выработаны мировым сообществом.<sup>5</sup>

В современной юридической литературе обосновывается позитивная роль международного права в отстаивании прав и свобод личности и в скорейшем устранении их нарушений. В современном мире, когда проблема защиты прав человека вышла далеко за пределы каждого отдельного государства, происходит создание универсальных международно-правовых стандартов, в которых также закрепляются основные права человека. Сегодня объем прав и свобод личности определяется не только конкретными особенностями того или иного общества, но и «развитием человеческой цивилизации в целом, уровнем и степенью интегрированного международного сообщества. Чем целостнее становится мир, тем значительнее влияние, оказываемое на права и свободы международными факторами».<sup>6</sup>

Представляется интересной существующая в современной литературе полемика о том, что естественное право имеет универсальный характер, а не явля-

---

<sup>1</sup> Общая теория прав человека / Отв. ред. Е.А. Лукашева. – М.: Норма, 1996. – с.28

<sup>2</sup> Новгородцев П. Кризис современного правосознания. - М., 1909. – с.388

<sup>3</sup> Бусурманов Ж.Д. Евразийская концепция прав человека: монография. – Алматы: КазГЮУ, 2006. – с.453

<sup>4</sup> Кистяковский Б. А. В защиту права (Интеллигенция и правосознание)//Вестник Московского ун-та. Сер. 7. Философия. - 1990. - № 3. - с.56

<sup>5</sup> Мордовец А.С. Социально-юридический механизм обеспечения прав человека и гражданина (теоретико-правовое исследование): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — Саратов, 1997. - с.4

<sup>6</sup> Мюллерсон Р.А. Права человека: идеи, нормы, реальность. – М., 1991. – с.10-11

ется только западноевропейским феноменом. Как известно, для европейской цивилизации характерен персоноцентризм в области прав человека, обосновывающий зарождение представлений о ценности индивида, права, обеспечивающего свободу личности именно в недрах этой цивилизации (М.Вебер). Контраргументом апологетам данной точки зрения является другой общеметодологический принцип: евразийский полицентризм (Л.Н.Гумилев), обосновывающий существование иных мировых центров, ибо естественное право как неписанное знакомо всем цивилизациям в истории человечества.

Современные ученые предлагают создать разумный баланс между этими двумя мегатенденциями - мировоззренческими универсалиями европейского рационализма и мировоззренческими основаниями восточного универсализма.<sup>1</sup> Сопоставительный анализ ценностных систем Запада и Востока, отражающий традиции, специфику образа жизни, менталитет соответствующего общества, позволяет сделать вывод об отсутствии противоположных и противоречивых ценностей. Восточные традиции характеризуются утверждением единства общества и человека, приоритетом таких норм и ценностей, как справедливость, искренность, уважение к старшим, к семье.

Для западной традиции выделяется приоритет индивидуальных ценностей над общественными. В контексте сопоставления ценностных ориентиров усматривается не столкновение цивилизаций (А.Дж.Тойнби и С.Ханкингтон), а специфика проявления одних и тех же ценностей, по сути являющихся общечеловеческими, в разных формах в разные исторические периоды.<sup>2</sup> Это наиболее устойчивые общечеловеческие ценности, выражающие фундаментальные гуманистические ориентиры и нормы, в равной мере свойственные как традиционным, так и современным обществам, большинство из которых возникли в традиционных обществах.

Духовная интеграция, в которой переплетены индивидуальные, коллективные и общечеловеческие начала, отражает специфику казахского менталитета: естественное сочетание многовековых национальных культурных традиций; стремление к рациональному познанию мира, характерное для европейской науки и приобщение к одной из великих мировых религий, которая имеет, по определению великого казахского поэта-мыслителя Абая, вполне земное воплощение.<sup>3</sup>

Евразийская концепция прав человека представляет новый взгляд на проблему единых, универсальных международных стандартов в сфере прав человека, акцентирующий внимание на роли и значении региональных конвенций, хартий, которые отражают их своеобразие и особенность в вопросах обеспечения и гарантирования прав человека на региональном уровне - Европейской

---

<sup>1</sup> Бусурманов Ж.Д. Евразийская концепция прав человека: монография. – Алматы: КазГЮУ, 2006. – с.454-458

<sup>2</sup> Алексеев В.П., Першиц А.И. История первобытного общества: Учебник. – М.: Высшая школа, 1990. – с.334

<sup>3</sup> Бусурманов Ж.Д. Евразийская концепция прав человека: монография. – Алматы: КазГЮУ, 2006. – с.161

Конвенции о правах человека, Европейской социальной хартии, Американской Конвенции о правах человека, Африканской Хартии о правах человека и народов. Специфика этих договоров заключается в том, что они накладывают обязательства на государства не столько в отношении других государств-участников договора, сколько в отношении частных лиц, находящихся под их юрисдикцией. Поэтому природа, функции и ограничения международно-правовой системы прав человека в свете этих взаимоотношений накладывают определенный отпечаток, как на устанавливаемые стандарты, так и на реализацию гарантируемых прав.<sup>1</sup> Принятие определенной части региональных норм обусловлено необходимостью повышения внимания к внутреннему законодательству и правоприменительной практике стран-участниц, с целью поддержания единообразия всей системы на международном уровне. Евразийская концепция прав человека основывается на позиции коллективистской ментальности, предполагающей взаимную адекватность и ответственность индивидуальных и коллективистских начал. В современной литературе ведутся дискуссии о целесообразности предложения разработать национальные стандарты, позволяющие оценивать национальные нормы на предмет соответствия критериям международного стандарта, определить уровень соответствия национальных критериев всеобщим стандартам, выявить издержки или преимущества, определить ориентиры коррекции на предмет приведения в соответствие с международными нормами действующее национальное право.

В современной юридической литературе обосновывается позитивная роль международного права в отстаивании прав и свобод личности и в скорейшем устранении их нарушений. Неотчуждаемые и неотъемлемые права человека являются универсальными и всеобъемлющими международными нормами и стандартами, к имплементации которых в национальные законодательства должны стремиться все государства.

Всю историю прав человека можно рассматривать как путь постепенного признания всеми народами достоинства и ценности человеческой личности.

#### **Библиография:**

- 1.Алексеев В.П., Першиц А.И. История первобытного общества: Учебник. – М.: Высшая школа, 1990. –374 с.
- 2.Бусурманов Ж.Д. Евразийская концепция прав человека: монография. – Алматы: КазГЮУ, 2006. – 481 с. Общая теория прав человека / Отв. ред. Е.А. Лукашева. – М.: Норма, 1996. – 520 с.
- 3.Вернадский В.И. Научная мысль как планетное явление. – М.: Наука, 1991. – 276 с.
- 4.Галаен Д., Харрис Д., Зваак Л. Европейская конвенция о правах человека и Европейская социальная хартия: право и практика. – М.: МНИМП, 1998. –600 с.
- 5.Кистяковский Б. А. В защиту права (Интеллигенция и правосознание)//Вестник Московского ун-та. Сер. 7. Философия. - 1990. - № 3. - С. 54 -59.

---

<sup>1</sup> Галаен Д., Харрис Д., Зваак Л. Европейская конвенция о правах человека и Европейская социальная хартия: право и практика. – М.: МНИМП, 1998. – с.27

6. Мордовец А.С. Социально-юридический механизм обеспечения прав человека и гражданина (теоретико-правовое исследование): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — Саратов, 1997. -54 с.
7. Мюллерсон Р.А. Права человека: идеи, нормы, реальность. – М., 1991. – 314 с.
8. Новгородцев П. Кризис современного правосознания. - М., 1909. – 519 с.
9. Ударцев С.Ф. Метаправо и правопонимание (о трансформации правопонимания на новом уровне правового развития) //Научные труды Адилет». – 2000. – №1 (7). – С.22-40.

**Киселева Н. Н.<sup>1</sup>**

### **Конституционное развитие прав и свобод человека и гражданина**

**Аннотация:** В статье автор проводит сравнительный анализ положений Конституций 1978 года и ныне действующей Конституции 1993 года, в которых были закреплены права человека и гражданина, и приходит к выводу, что с момента вступления в силу новой Конституции РФ началось своего рода обновление всех конституционных прав и свобод.

**Ключевые слова:** Конституция, права и свободы человека и гражданина, право на жизнь, на труд, на образование.

Проблема соблюдения и реализации закрепленных конституционных прав человека и гражданина всегда стояла остро. Как показывает история, юридически закрепленные права и свободы фактически не всегда соблюдались. Да и формулировки, которые содержались в Основном законе страны, были совершенно различными. Это можно продемонстрировать

на примере Конституции РСФСР 1978 г.<sup>2</sup> и Конституции РФ 1993 г.<sup>3</sup>

Первое отличие, которое бросается в глаза, находится уже в преамбуле. В Конституции РСФСР 1978 г. во втором разделе «Государство и личность» главе 6 использует только понятие «прав и свобод граждан». И только в редакции от 10 декабря 1992 г.<sup>4</sup> появляется глава 5, посвященная уже правам и свободам человека и гражданина. В Конституции РФ 1993 г. так же имеется целая глава 2, посвященная правам и свободам человека и гражданина.

Стоит отметить, что два затронутых понятия: «права человека» и «права гражданина», хоть и близки, но не совпадают по содержанию – отражают иные взгляды на статус личности. Понятие «права человека» подразумевает права,

---

1 Киселева Надежда Николаевна – студентка 2 курса юридического факультета Московского гуманитарного университета.

2 "Конституция (Основной Закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики" (принята ВС РСФСР 12.04.1978) // СПС КонсультантПлюс

3 "Конституция Российской Федерации" принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) // СПС КонсультантПлюс

4 "Конституция (Основной Закон) Российской Федерации - России" (принята ВС РСФСР 12.04.1978) (ред. от 10.12.1992) // СПС КонсультантПлюс

возникающие с самого рождения вне всякой связи его с государством (невмешательство государства). Права человека распространяются и на граждан государства, и на иностранцев, и на лиц без гражданства – на личность в целом. Понятие «права гражданина» исходит из прав личности именно как гражданина государства и только в этом качестве.

Примером тому служит то, что текст первой редакции Конституции РСФСР 1978 г. не включал в себя отдельной статьи, которая гарантировала право на жизнь (в ред. от 10 декабря 1992 г – ст. 38). Но уже в Конституции РФ 1993 г. статья, закрепляющая данное право, имеется. Ч. 1 ст. 20 гласит, что: «Каждый имеет право на жизнь».

Ч. 1 статьи 38 Конституции РСФСР 1978 г. закрепляет право на труд как право «на получение гарантированной работы с оплатой труда в соответствии с его количеством и качеством и не ниже установленного государством минимального размера, - включая право на выбор профессии, рода занятий и работы в соответствии с призванием, способностями, профессиональной подготовкой, образованием и с учетом общественных потребностей». Под этим понималась гарантия работы с оплатой труда количеством и качеством не ниже установленного государством минимального размера, а также выбор профессии, рода занятий и работы. Закреплялось и бесплатное профессиональное обучение, повышение трудовой квалификации и обучение новым специальностям, развитие систем профессиональной организации и трудоустройства (ч. 2 ст. 38). В редакции от 10 декабря 1992 г – ч. 1 ст. 53 иное формулирование права на труд, но не теряющее его смысл: «Каждый имеет право на труд, который он свободно выбирает или на который свободно соглашается, а также право распоряжаться своими способностями к труду и выбирать профессию и род занятий».

На сегодняшний день в действующей Конституции РФ 1993 г. закрепляется свобода труда (ст. 37). Отсюда следует, что незанятость граждан не является основанием для привлечения их к ответственности (ст. 1 Закона РФ от 19 апреля 1991 г. "О занятости населения в Российской Федерации"<sup>1</sup>).

Статья 43 Конституции РСФСР 1978 г. закрепляла право граждан на образование посредством обеспечения этого права:

- бесплатностью всех видов образования;
- осуществлением всеобщего обязательного среднего образования молодежи;
- широким развитием профессионально-технического, среднего специального и высшего образования на основе связи обучения с жизнью, с производством;
- развитием заочного и вечернего образования;
- предоставлением государственных стипендий и льгот учащимся и студентам;

---

<sup>1</sup> Закон РФ от 19.04.1991 N 1032-1 (ред. от 02.07.2013, с изм. от 05.05.2014) "О занятости населения в Российской Федерации" // СЗ РФ, N 17, 1996, ст. 1915

- бесплатной выдачей школьных учебников;
- возможностью обучения в школе на родном языке;
- созданием условий для самообразования.

В ныне действующей Конституции РФ 1993 г. так же в ст. 43 говорится о том, что каждая личность имеет право на образование, при этом гарантируется только «общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях» (ч. 2 ст. 43). А получение высшего образования – дело и возможности каждого по его усмотрению. В настоящее время заметна тенденция сокращения бюджетных мест. Гарантия получения на конкурсной основе бесплатного высшего образования становится практически не реализуемой.

Сравнивая конституции можно заметить, что в настоящее время основной чертой является признание каждого конкретного человека субъектом прав и свобод, в то время как в годы СССР был приоритет коллективного субъекта. Этот принцип коллективизма сработал бы в том случае, если бы индивидуальные права и свободы не игнорировались. Важность была в признании всеми тех ценностей, которые не противоречат господствующей идеологии. В настоящее время коллективность заключается в объединение усилий всех государственных и общественных структур для создания условий, по возможности, удовлетворяющих интересы различных социальных слоев общества, для сглаживания трений между ними.

Заметна тенденция приоритета прав личности перед государственными интересами. Фактически гарантируемые свободы слова, печати, собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций в ч.1 ст.48 Конституции РСФСР 1978г. не соблюдались как таковые. Безусловно, трудящимся и их организациям предоставлялись общественные здания, площади, возможность распространять информацию посредством радиовещания, печати. И все же данные свободы были направлены не в пользу граждан, а «в целях укрепления и развития социалистического строя», и носили лишь формальный характер. Известно, что цензура в годы СССР носила идеологический характер.

В Конституции РФ 1993 г. также имеется право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование (ст. 31).

В ныне действующей Конституции РФ 1993 г. в отличие от всех предыдущих впервые закрепляется признание и гарантии конституционных прав согласно нормам международного права (ч. 1 ст. 17). Конституция РСФСР 1978 г. говорит о сфере прав человека только в рамках внутригосударственных дел.

Как итог можно сказать, что с момента вступления в силу новой Конституции РФ началось своего рода обновление всех конституционных прав и свобод. Сформировался переход от тоталитаризма к тому демократическому режиму, который был избран народом. Институт прав и свобод не только гражданина, но и человека, личности получает развитие, которого никогда не было в истории России.



## Сотрудничество Русской Православной Церкви и государства в сфере защиты прав человека

**Аннотация:** Статья посвящена вопросу о роли сотрудничества государства и Православной Церкви в сфере защиты основных прав граждан.

**Ключевые слова:** Русская Православная Церковь, государство, секуляризация, соработничество.

С исторической точки зрения, православная религия (Церковь) стала государствообразующей силой, действовавшей на заре создания Российского государства. Христианство способствовало консолидации общества, утверждению законов, характерных для христианского (православного) миропонимания. Был заимствован и перенесен на российскую землю, наиболее предпочтительный принцип церковно-государственных отношений – принцип симфонии Церкви и государства. Основу этого принципа составляют:

- свободное сотрудничество;
- взаимная поддержка;
- взаимная ответственность;
- не вторжение одной стороны в исключительную сферу влияния другой.

Однако, вышеуказанная идеальная (с точки зрения Русской Православной Церкви) форма взаимодействия государства и Церкви не отвечает реалиям и вызовам нашего времени в полной степени. Для защиты прав граждан, проживающих на территории нашей многонациональной и многоконфессиональной страны, Церковь отделена от государства. Ни одна из религий не может иметь приоритет перед другой.

Следует отметить, что в основе всех признанных религий лежит борьба со злом и защита добра. Так и РПЦ имеет своей целью подвигнуть людей к миру, согласию и благоденствию, установить верность нравственным нормам. Христианское миропонимание не приемлет расовой дискриминации, межнациональной розни, а так же призывов к какому-либо нарушению конституционных прав человека. Уважает право на свободу вероисповедания и не ставит своей целью обращение всех в Православие. В соответствии с Православной этикой признается равенство всех рас, народов, классов перед Богом. В связи с этим Церковь не выступает на какой-либо стороне при конфликте, а прилагает усилия для примирения. Исключениями могут являться только случаи явной агрессии и несправедливости одной из сторон.

В наше время большинство государств являются светскими и не связаны религиозными обязательствами. Однако многие задачи и деятельность государства и церкви совпадают, так как направлены на благоденствие и гармонизацию

---

<sup>1</sup> Канина Елена Владимировна, аспирантка Московского Гуманитарного Университета, кафедры государственно-правовых дисциплин.

в устройстве человеческой жизни. Цели и задачи во многом схожие, реализуются по-разному. Государство использует властные полномочия, предполагающие принуждение или ограничение. Церковь же использует религиозно-нравственные средства для руководства.

Поддерживая оправданность существования государства с практически любой формой правления, РПЦ наставляет своих последователей при помощи слов апостола Павла: «Всякая душа да будет покорна высшим властям... Ибо начальствующие страшны не для добрых дел, но для злых»<sup>1</sup>. Верующие, признавая себя гражданами отечества небесного, должны помнить и о своей земной родине, любить ее и не щадить жизни для ее защиты. Из вышесказанного может сложиться образ идеального христианина-гражданина нравственного, любящего, долготерпимого защитника, призванного трудиться на благо отчизны и устройства народной жизни через участие в делах государственного управления. Следует отдельно отметить тот факт, что в соответствии с Основами социальной концепции РПЦ священнослужители не благословляются на выдвижение в органы власти, на участие в политике или на поддержку какого-либо кандидата. Таким образом, одним из рычагов воздействия на деятельность государства являются «миряне»- приверженцы христианской религиозной доктрины.

Какие же сферы сотрудничества Церкви и государства можно выделить на данном этапе? Отметим некоторые из них:

- миротворчество на международном, межэтническом и гражданском уровнях, содействие взаимопониманию и сотрудничеству между людьми, народами и государствами;
- забота о сохранении нравственности в обществе;
- духовное, культурное, нравственное и патриотическое образование и воспитание;
- дела милосердия и благотворительности, развитие совместных социальных программ;
- охрана, восстановление и развитие исторического и культурного наследия, включая заботу об охране памятников истории и культуры;
- диалог с органами государственной власти любых ветвей и уровней по вопросам, значимым для Церкви и общества, в том числе в связи с выработкой соответствующих законов, подзаконных актов, распоряжений и решений;
- попечение о воинах и сотрудниках правоохранительных учреждений, их духовно-нравственное воспитание;
- труды по профилактике правонарушений, попечение о лицах, находящихся в местах лишения свободы;
- наука, включая гуманитарные исследования;
- здравоохранение;

- культура и творческая деятельность;
- работа церковных и светских средств массовой информации;
- деятельность по сохранению окружающей среды;
- экономическая деятельность на пользу Церкви, государства и общества;
- поддержка института семьи, материнства и детства;
- противодействие деятельности псевдорелигиозных структур, представляющих опасность для личности и общества.<sup>1</sup>

Из всех сфер жизни общества, в которых РПЦ сотрудничает с государством, выделяются три позиции, взаимодействие по которым абсолютно неприемлемо:

- политическая борьба;
- ведение гражданской войны или агрессивная внешняя политика;
- непосредственное участие в разведывательной или иной другой деятельности, связанной с сохранением тайны даже на исповеди.

Церковь признает и защищает конституционные права граждан, указанные во второй главе Конституции Российской Федерации, не идущие в разрез с религиозной доктриной. Признается право на жизнь, достоинство личности, свободу, неприкосновенность частной жизни, на определение национальной принадлежности, право пользоваться родным языком, право на свободу передвижения, свободу вероисповедания и так далее. Особое внимание следует уделить праву на свободу совести. С точки зрения Русской Православной Церкви, юридическое закрепление этого права ведет к распаду духовных ценностей, потере устремленности к спасению, окончательно превращает государство в исключительно земной институт. Однако, самое главное, что благодаря этому принципу религия из общего дела переходит в личное дело каждого. Но в то же время, этот же принцип помогает Церкви существовать и иметь легальный статус в секулярном государстве.

При всей схожести целей у государства и РПЦ, в сфере устройства и защиты общества, существуют вопросы, по которым взаимопонимание достичь практически не возможно. Вот некоторые из них:

- законность однополых браков;
- право на аборт (аборт приравнивается к убийству);
- проблемы биоэтики (суррогатное материнство, донорство половых клеток, трансплантация органов) и т.д.

РПЦ считает своим долгом защищать права, как отдельных граждан, так и общественных групп, донося до государственной власти нужды народа в устных и письменных обращениях в соответствующие органы.

Церковь даже в случае гонения не отказывает в лояльности государству. Однако выше лояльности стоит спасение людей в любых условиях и обстоятельствах (защита прав человека). В исключительных случаях применяются следующие способы решения вопроса о невозможности повиновения законам или власти:

---

<sup>1</sup> Основы Социальной Концепции Русской Православной Церкви [Электр.ресурс] // Русская Православная Церковь. <http://www.patriarchia.ru/db/text/419128> (дата обращения 25.10.2015)

- вступить в прямой диалог с властью по возникшей проблеме;
- призвать народ применить механизмы народовластия для изменения законодательства (пересмотра решения властей);
- обратиться в международные инстанции и к мировому международному мнению;
- обратиться к мирянам с призывом к мирному гражданскому неповиновению.

Христианская церковь уважает нерелигиозных людей, приветствует сотрудничество в решении общих проблем, но при этом стремится к утверждению христианских ценностей в процессе принятия важнейших общественных решений. Исходя из вышесказанного, можно сделать вывод, что необходимо соблюдение четкого баланса между светской и духовной властью, непреклонное следование светскому закону для обеспечения защиты прав и свобод, как верующих, так и атеистов.

**Гасанова А.А.<sup>1</sup>**

### **Проблемы защиты личности от жестокого или унижающего достоинство обращения**

**Аннотация:** Статья посвящена анализу понятия свободы от жестокого или унижающего достоинство обращения, рассмотрению практики и ряда проблем, возникающих при осуществлении защиты личности от жестокого или унижающего её достоинство обращения.

**Ключевые слова:** жестокое или унижающее достоинство обращение, пытка, достоинство личности, свобода от жестокого обращения.

Вопрос понятия свободы от жестокого или унижающего достоинство обращения находится в прямой зависимости от осмысления целого ряда категорий и элементов правового положения личности в целом. Прежде всего, необходимо отметить, что правовая возможность человека быть защищенным от жестокого обращения относится к правам первого поколения. Под ними понимается совокупность естественных и неотчуждаемых прав и свобод, принадлежащих человеку от рождения и независящих от гражданства конкретного государства.

Право на свободу от пыток и иного жестокого обращения относится к основным гражданским (личным) правам и свободам. Такого рода права и свободы характеризуются высшей моральной ценностью, а так же напрямую связаны с сущностью правового государства. Как отмечал правовед Б.А. Кистяковский: «Основной принцип правового, или конституционного государства, состоит в том, что государственная власть в нем ограничена. В правовом государстве власти положены определенные пределы, которые она не должна и не может преступить. Ограничение власти в правовом государстве создается признанием

---

<sup>1</sup> Гасанова Анастасия Артуровна, студентка 3-ого курса юридического института ГАОУ ВО МГПУ.

за личностью неотъемлемых, ненарушимых, неприкосновенных и неотчуждаемых прав»<sup>1</sup>. С этих позиций свобода человека от жестокого или унижающего достоинство личности обращения в системе его прав и свобод признается таковой.

Чтобы проанализировать нормативное закрепление данной свободы, необходимо рассмотреть международные и национальные правовые акты.

Так, в статье 5 Всеобщей декларации прав человека, принятой 10 декабря 1948 года, говорится, что никто не должен подвергаться пыткам или жестоким, бесчеловечным или унижающим достоинство обращению и наказанию. Такое же положение имеется и в статье 3 Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 года и в статье 7 Международного пакта «О гражданских и политических правах» от 16 декабря 1966 года.

Данная свобода или право регулируется целой Декларацией о защите всех лиц от пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания от 9 декабря 1975 года. Так же, принимая ее во внимание, Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, принятая 10 декабря 1984 года, в статье 1 установила само **понятие пытки**, означающее *любое действие, которым какому-либо лицу умышленно причиняется сильная боль или страдание, физическое или нравственное, чтобы получить от него или от третьего лица сведения или признания, наказать его за действие, которое совершило оно или третье лицо или в совершении которого оно подозревается, а также запугать или принудить его или третье лицо, или по любой причине, основанной на дискриминации любого характера, когда такая боль или страдание причиняются государственным должностным лицом или иным лицом, выступающим в официальном качестве, или по их подстрекательству, или с их ведома или молчаливого согласия*. В это определение не включаются боль или страдания, которые возникают лишь в результате законных санкций, неотделимы от этих санкций или вызываются ими случайно.

Так же право на свободу от жестокого и иного обращения регулируется ст. 15 Конвенции о правах инвалидов от 13 декабря 2006 года, где говорится, что ни одно лицо не должно без его свободного согласия подвергаться медицинским или научным опытам.

В национальном законодательстве данное право нашло свое отражение в статье 21 Конституции Российской Федерации, принятой 12 декабря 1993 года, в которой отмечается, что первоочередным находит свое закрепление достоинство личности и только через его охрану реализуется свобода от жестокого или унижающего обращения. Помимо Конституции следует выделить Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 года № 63-ФЗ (ред. от 13.07.2015 г.)<sup>2</sup>, который раскрывает в Примечании к статье 117 понятие пыт-

---

1 Цит. по: Ростовщиков И.В., Гончаренко В.Д. О современном правовом понимании пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 5. Юриспруденция. 2011. № 2 (15). С.19.

2 Уголовный кодекс Российской Федерации (Прим. к ст. 117) {Консультант Плюс Интернет}

ки, как причинения физических или нравственных страданий в целях понуждения к даче показаний или иным действиям, противоречащим воле человека, а также в целях наказания либо в иных целях. Все действия, связанные с совершением пыток, рассматриваются уголовным правом как преступления. В частности, Федеральным законом «О полиции» от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ (ред. от 13.07.2015г.)<sup>1</sup> в статье 5 о соблюдении и уважении прав и свобод человека и гражданина, сотруднику полиции запрещается прибегать к пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению. Сотрудник полиции обязан пресекать действия, которыми гражданину умышленно причиняются боль, физическое или нравственное страдание.

Таким образом, на международном уровне рассматриваемое право закреплено и раскрыто более подробно, чем на внутригосударственном, так как понимание жестокого или унижающего обращения недостаточно регламентировано.

Можно привести следующие примеры жестокого обращения, жалобы на которое были предметом рассмотрения международных органов.

При рассмотрении дела «Ирландия против Великобритании» (1978 г.) Европейский суд по правам человека обратил внимание, что для констатации нарушений положений о запрете пыток на практике должно быть выявлено достижение минимального уровня жестокости, учитывая некоторые факторы, такие как пол, возраст и состояние здоровья жертвы, а также продолжительность такого обращения, его физические и нравственные страдания. Таким образом, оценка этого минимума носит относительный характер. Вместе с тем, Европейский суд не признал в качестве пытки действия, сочетающие в себе пять следующих способов:

- 1) заставлять подозреваемых стоять у стены в течение многих часов в чрезвычайно неудобном положении;
- 2) заставлять подозреваемых надевать на голову капюшон во время допросов;
- 3) лишать подозреваемых сна;
- 4) подвергать подозреваемых шумовому воздействию;
- 5) лишать подозреваемых необходимой пищи и питья.

При этом четыре судьи Европейского суда высказали мнение, что комбинированное использование пяти методов представляет собой практику бесчеловечного обращения и пыток, так как применение их причиняет крайне сильные физические, душевные и психические страдания, неизбежно попадающие даже под самое строгое определение пытки, и является типичным примером пыток в соответствии с международными стандартами.

Следует учитывать, что в соответствии со статьей 3 Конвенции и требованиями, содержащимися в постановлениях Европейского суда по правам человека, условия содержания обвиняемых под стражей должны быть совместимы с уважением к человеческому достоинству.

---

<sup>1</sup> Федеральный закон «О полиции» (ст. 5) {Консультант Плюс Интернет}

Унижающим достоинство обращением признается, в частности, такое обращение, которое вызывает у лица чувство страха, тревоги и собственной неполноценности. При этом лицу не должны причиняться лишения и страдания в более высокой степени, чем тот уровень страданий, который неизбежен при лишении свободы, а здоровье и благополучие лица должны быть гарантированы с учетом практических требований режима содержания. Оценка указанного уровня осуществляется в зависимости от конкретных обстоятельств, в частности от продолжительности неправомерного обращения с человеком, характера физических и психических последствий такого обращения. В некоторых случаях принимаются во внимание пол, возраст и состояние здоровья лица, которое подверглось бесчеловечному или унижающему достоинство обращению<sup>1</sup>.

Говоря о способах защиты личности от жестокого или иного обращения со стороны государства, следует отметить, что в данный момент Европейский суд уполномочен рассматривать конкретную жалобу гражданина России с тем, чтобы установить, действительно ли были допущены российской правоохранительной и судебной системой нарушения требований Конвенции, и при подтверждении этих обстоятельств вправе присудить справедливое удовлетворение претензии в виде финансовой компенсации имущественного и неимущественного вреда и возмещения потерпевшим гражданам понесенных расходов и издержек, связанных с восстановлением справедливости и законности<sup>2</sup>.

В практике применения Конвенции о защите прав человека и основных свобод Европейским судом по правам человека к «бесчеловечному обращению» относятся случаи, когда такое обращение, как правило, носит преднамеренный характер, имеет место на протяжении нескольких часов или когда в результате такого обращения человеку были причинены реальный физический вред либо глубокие физические или психические страдания.

Так, по материалам Постановления Европейского суда по правам человека от 23 июля 2015 года «Баталины против Российской Федерации», проживающие в г. Москве, жаловались на принудительное помещение заявителя в психиатрическую больницу, законность содержания в которой не могла быть оспорена в суде. Они также жаловались на принудительное психиатрическое лечение первого заявителя, его избивание в больнице и отсутствие эффективного расследования по этому факту со стороны властей. Европейский суд единогласно постановил, что в данном деле власти Российской Федерации нарушили требования статьи 3 Конвенции (запрещение пыток), подпункта «е» пункта 1 статьи 5 и пункта 4 статьи 5 Конвенции (право на свободу и личную неприкосновенность), и обязал государство-ответчика выплатить первому заявителю 26 000 евро в качестве компенсации морального вреда.

---

1 Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10.10.2003 N 5 (ред. от 05.03.2013) «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации» {Консультант Плюс Интернет}.

2 Российский ежегодник Европейской конвенции по правам человека. Выпуск 1. М.: Статут, 2015. {Консультант Плюс Интернет}.

При рассмотрении российской практики, следует учитывать, что понятие «пытка» до настоящего времени в России не криминализировано, что исключает статистический учет по выявленным случаям пыток. Отсутствуют и прочие официальные сведения о пытках и других видах жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство человека обращения и наказания.

Таким образом, можно отметить следующие проблемы, требующие своего решения. Имеет место злоупотребление властью со стороны сотрудников правоохранительных органов, применяющих пытки, насилие, другое жестокое или унижающее человеческое достоинство обращение из-за неимения четкого представления о пределах допустимого воздействия на обвиняемых. Действия полицейских в этом случае квалифицируются по статье «превышение должностных полномочий с применением насилия» (ч. 3 ст. 286 Уголовного кодекса Российской Федерации). Согласно данным Судебного департамента при Верховном Суде, за четыре года число приговоров по этой статье снизилось почти вдвое: с 1651 в 2011-м до 961 в 2014-м. По подсчетам проекта журналистки Марии Березиной, посвященного мониторингу смертей задержанных и арестованных в отделениях полиции и изоляторах по открытым источникам, всего за девять месяцев 2015 года в ОВД, ИВС и СИЗО России умерли 165 человек. Проблема заключается в том, что под состав этой статьи попадают и другие преступления, не связанные с пытками или иным жестоким обращением. И выделить из общей статистики только полицейских невозможно. Кроме того, ежегодно оправдывают около 30 человек, реальные сроки получили в последний год только 161 человек, что говорит о неэффективности реализации данной нормы.

Происходит увеличение насильственной преступности. Важнейшей проблемой остается проблема домашнего насилия и жестокого обращения в семье. Такие действия являются серьезным преступлением против личности. Уголовный кодекс РФ (гл.16 ст.105-125 и гл.18, ст.131-135) предусматривает ответственность за умышленные преступления против жизни, здоровья и половой неприкосновенности граждан. Но эти нормы направлены не на предупреждение, а на ликвидацию последствий случившегося и начинают действовать после факта совершения насилия, тем самым, не дают защиты жизни и здоровья граждан в момент совершения над ними насилия. Так, по данным Совета по правам человека ООН, сейчас в России ежегодно от рук мужей и других членов семьи погибают около 14 тыс. женщин. От домашнего насилия ежегодно страдают примерно 26 тыс. детей, причем 2 тыс. из них становятся жертвами убийц, а еще 2 тыс. кончают жизнь самоубийством. «В последние три года наблюдается тревожная тенденция увеличения более чем на 42% числа несовершеннолетних, ставших жертвами преступлений, сопряженных с насильственными действиями, совершенными членами их семей»<sup>1</sup>, — сообщил представитель МВД

---

1 РИА Новости [Электронный ресурс]. – URL: <http://ria.ru/society/20140708/1015163136.html#ixzz3rJQ9Rof3>.



России Александр Мельников на специальном заседании президентского совета по правам человека в июле 2014 года.

Помимо этого, такие проблемы как жестокое обращение, связанное с сексуальной ориентацией заявителя или преследование за вступление в небрачную связь, женское генитальное обрезание, сексуальная эксплуатация, кровная месть или преследование за вступление в небрачную связь в законодательстве Российской Федерации охватываются лишь статьями Уголовного кодекса РФ, при этом не учитывается правовая специфика нарушения права в отдельности.

Исходя из перечисленных нормативных актов и рассмотренной практики, можно сделать вывод, что на данный момент проблема защиты личности от жестокого или унижающего её достоинство обращения является актуальной. Недостаточная регламентация в российском законодательстве ставит задачу приведения последнего в соответствие с международными правовыми актами. А создание внутренне согласованной и криминологически обоснованной системы охраны и защиты прав личности от жестокого обращения позволит вывести данное право на более значимый уровень в государстве.

#### **Библиография:**

1. Российский ежегодник Европейской конвенции по правам человека. Выпуск 1. М.: Статут, 2015. {Консультант Плюс Интернет}
2. Ростовщиков И.В., Гончаренко В.Д. О современном правовом понимании пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 5. Юриспруденция. 2011. № 2 (15). С. 18 – 26.

**Кутузов А.А.<sup>1</sup>**

### **Индивидуальная жалоба в конституционный (уставной) суд субъекта Российской Федерации как средство защиты социальных прав**

**Аннотация:** В статье рассматриваются различные модели конституционной жалобы, предусмотренные в законодательстве субъектов Российской Федерации и анализируются возможности, предоставляемые ими для защиты гражданами своих социальных прав.

**Ключевые слова:** права человека, социальные права, конституционный (уставной) суд, конституционная жалоба.

Социальные права человека обладают существенной спецификой, которая определенным образом сказывается на их обеспечении и защите. При этом именно социальные права наиболее часто не соблюдаются, искажаются законодателем и нарушаются правоприменителями. Между тем, по справедливому замечанию Т.А. Васильевой, степень гарантированности прав и свобод человека определяется в первую очередь развитостью и эффективностью средств их

---

<sup>1</sup> Кутузов Александр Анатольевич, аспирант кафедры теории и истории государства и права Юридического института Российского университета дружбы народов.

защиты<sup>1</sup>.

В качестве специального средства защиты прав и свобод федеральное и региональное законодательство предусматривает институт индивидуальной конституционной жалобы – совокупность норм, регламентирующих возможность непосредственного обращения лица в орган конституционного правосудия за защитой конституционных прав<sup>2</sup>.

Значимость индивидуальной жалобы как средства защиты социальных прав подтверждает анализ обращений в Конституционный Суд РФ. Так, Председатель Конституционного Суда РФ В.Д. Зорькин, оценивая работу Суда за 20 лет его существования, особо подчеркнул, что за эти годы Конституционный Суд рассмотрел огромный массив дел по социальным, политическим и личным правам, но «на первом месте, как это ни парадоксально, находятся социальные права, а не политические, люди, прежде всего, думают о том, как обустроить свою жизнь»<sup>3</sup>.

Достаточно часто с жалобами на нарушение социальных прав граждане обращаются в конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации. В соответствии с Конституцией РФ (п. «б» ч. 1 ст. 72, п. «ж» ч.1 ст. 72) защита прав и свобод человека и гражданина и социальная защита, включая социальное обеспечение, отнесены к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. Положения по защите социально-экономических прав и свобод граждан закреплены во всех без исключения конституциях и уставах субъектов Российской Федерации. Конституции (уставы) субъектов Российской Федерации, как правило, воспроизводят предусмотренный в федеральной конституции каталог социальных прав, а так же содержат нормы о дополнительных социальных гарантиях.

Анализ дел, рассмотренных конституционными (уставными) судами субъектов Российской Федерации, показывает, что граждане чаще всего обращаются за защитой своих прав в социально-экономической сфере<sup>4</sup>. Рост числа обращений граждан в конституционные (уставные) суды по вопросам социальной защиты связывают с принятием Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ, получившего в народе название «закон о монетизации льгот»<sup>5</sup>, ко-

---

1 Васильева Т.А. Средства защиты прав человека в зарубежных странах // Права человека: Учебник / Под ред. Е.А. Лукашевой. М., 2015. С. 387-388.

2 См.: Артемьева С.Т. Институт конституционной жалобы в системе судебной защиты основных прав и свобод человека и гражданина // Правовая политика и правовая жизнь. 2012. № 1. С. 42-47.

3 Интервью с Председателем Конституционного Суда РФ В.Д. Зорькиным // URL.: <http://www.rg.ru/2011/10/20/ks.html> (дата обращения: 02.04.2015).

4 См., например: Решения конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации (1992 - 2008 гг.): В 7 т. Т. 1 / Под ред. М.В. Кротова. СПб., 2010; Пантелеев В.Ю. Конституционная юстиция на защите социально-экономических прав граждан // Конституционное право и политика: сборник материалов международной научной конференции: Юридический факультет МГУ им. М.В. Ломоносова. 28-30 марта 2012 года. М., 2012. С. 558-563.

5 Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и ис-

торым осуществлена передача большого объема полномочий в социальной сфере с федерального уровня власти на региональный<sup>1</sup>.

Деятельность конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации по защите социальных прав граждан является необходимым дополнением к той огромной работе, которую в этой сфере проводит Конституционный Суд РФ. Поэтому в рамках исследования института конституционной жалобы целесообразно сравнить действующие модели конституционной жалобы на федеральном уровне и на уровне субъектов Федерации.

На основе анализа опыта различных стран в обеспечении доступа к конституционному правосудию принято различать конституционные жалобы, подаваемые в рамках абстрактного и конкретного контроля. В первом случае заявитель вправе подать конституционную жалобу без необходимости доказывать факт применения оспариваемого акта в его конкретном деле, во втором – обязан доказать данный факт. В рамках абстрактного конституционного контроля выделяют модель конституционной жалобы *action popularis*, которая представляет собой обращение в конституционный суд по поводу соответствия конституции закона или иного нормативного правового акта в целях защиты публичного интереса неопределенного круга лиц, не связанное с рассмотрением в суде конкретного дела о нарушении прав заявителя, и модель *quasi action popularis* – обращение в конституционный суд по поводу соответствия конституции закона или иного нормативного правового акта, если заявитель имеет законный интерес в признании несоответствия их конституции (в данном случае нужно доказать, что оспариваемая правовая норма затрагивает права заявителя)<sup>2</sup>.

В рамках конкретного конституционного контроля выделяют модель нормативной конституционной жалобы, предметом которой могут быть только нормативные правовые акты, и модель полной конституционной жалобы, предполагающую возможность оспаривания любых актов органов публичной власти (нормативных правовых актов, индивидуальных административных актов, решений судов), непосредственно нарушающих права заявителя<sup>3</sup>.

На федеральном уровне в России реализуется нормативная модель конституционной жалобы. На это указывают положения Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» в редакции Федерального конституционного закона от 4 июня 2014 г. № 9-ФКЗ. В соответствии со ст. 96, 97 допустимой признается жалоба в отношении закона, затрагивающего конституционные права и свободы граждан, при условии, что данный закон применен в конкретном деле, рассмотрение которого завершено в

---

полнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 35. Ст. 3607.

1 См. например: Демидов В.Д. Деятельность конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации по реализации принципа социального государства // Российская юстиция. 2013. № 8. С. 27.

2 См.: Васильева Т.А. Указ. соч. С. 409.

3 См.: Там же.

суде (при этом жалоба должна быть подана в срок не позднее одного года после рассмотрения дела в суде)<sup>1</sup>.

Статус и компетенция конституционных (уставных) судов субъектов Федерации определяется законами данных субъектов. К настоящему времени созданы и осуществляют свою деятельность 18 конституционных (уставных) судов: в Республике Адыгея, Республике Башкортостан, Республике Бурятия, Республике Дагестан, Республике Ингушетия, Кабардино-Балкарской Республике, Республике Карелия, Республике Коми, Республике Марий Эл, Республике Саха (Якутия), Республике Северная Осетия – Алания, Республике Татарстан, Республике Тыва, Чеченской республике, Калининградской, Свердловской и Иркутской областях, в городе федерального значения Санкт-Петербурге. Сама же возможность создания судебных органов конституционного контроля предусмотрена конституциями и уставами большинства субъектов Российской Федерации.

Отдельные авторы отмечают, что при установлении процедур деятельности конституционных (уставных) судов региональные органы власти в основном ориентируются на аналогичные нормы Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»<sup>2</sup>. Однако на самом деле это не совсем так.

Институт индивидуальной жалобы в действующих конституционных (уставных) судах субъектов Федерации отсутствует только в Республике Тыва. Согласно ст. 35 Закона «О Конституционном суде Республики Тыва» правом на обращение в Конституционный суд Республики Тыва с запросом о проверке конституционности нормативных актов органов государственной власти обладают Глава – Председатель Правительства Республики Тыва, Верховный Хурал (парламент) Республики Тыва, Правительство Республики Тыва, Уполномоченный по правам человека в Республике Тыва, представительные органы местного самоуправления<sup>3</sup>; иные лица, в том числе граждане, обращаться в Суд не могут.

В большинстве субъектов Российской Федерации, где действуют конституционные (уставные) суды, правом на обращение в них с жалобой обладают граждане и объединения граждан, чьи права и свободы нарушаются законами и иными нормативными правовыми актами, примененными или подлежащими применению в конкретном деле<sup>4</sup>. Таким образом, в этих субъектах реализуется

---

1 Федеральный конституционный закон от 4 июня 2014 г. № 9-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 23. Ст. 2922.

2 См. например: Гошуляк В.В. Жалоба как юридическая процессуальная форма конституционного судопроизводства в субъектах Российской Федерации // Российский судья. 2013. № 6. С.29-32.

3 Конституционный закон Республики Тыва от 4 января 2003 г. № 1300 ВХ-1 «О Конституционном суде Республики Тыва» // Тувинская правда. 14 января 2003 г.

4 См., например: Областной закон от 6 мая 1997 г. № 29-ОЗ «Об Уставном Суде Свердловской области»

(принят Областной Думой Законодательного Собрания Свердловской области 22 апреля 1997 г.) // Областная газета. 13 мая 1997 г. № 69 (ст. 91-92).

нормативная модель конституционной жалобы, как и на федеральном уровне, однако существенным отличием является расширенный предмет конституционной жалобы, который не сводится только к законам субъектов Федерации, а включает иные нормативные акты его законодательного (представительного) органа, нормативные акты губернатора либо президента республики, высшего органа исполнительной власти, органов местного самоуправления. Единственным субъектом Российской Федерации, где предмет конституционной жалобы ограничен только региональными законами, является Санкт-Петербург. Там реализуется модель конституционной жалобы схожая с нормативной моделью, предусмотренной на федеральном уровне<sup>1</sup>.

Некоторые субъекты Российской Федерации (например, Республика Карелия, Республика Башкортостан, Иркутская область) вообще не выделяют специальные критерии допустимости индивидуальной жалобы, обеспечивая таким образом расширение возможности обращения граждан за защитой нарушенных прав. Так, согласно ст. 40 Закона Республики Карелия «О Конституционном Суде Республики Карелия» любое физическое или юридическое лицо вправе обратиться в Конституционный Суд Республики Карелия с ходатайством о проверке на соответствие Конституции Республики Карелия законов, иных нормативных правовых актов органов государственной власти Республики Карелия, а также органов местного самоуправления Республики Карелия<sup>2</sup>. Для индивидуальных жалоб в данных регионах действуют общие требования допустимости, как и для других запросов в конституционный (уставной) суд. Например, в ст. 117 Закона Иркутской области «Об Уставном Суде Иркутской области» указано, что запрос в Уставный Суд Иркутской области о проверке соответствия Уставу Иркутской области правового акта, договора, соглашения и их отдельных положений допустим, если заявитель считает их не подлежащими действию из-за несоответствия Уставу Иркутской области либо подлежащими действию вопреки официально выраженной позиции органов государственной власти, иных государственных органов, органов местного самоуправления или их должностных лиц об отказе применять и (или) исполнять их в связи с их несоответствием Уставу Иркутской области<sup>3</sup>. Таким образом, в этих регионах допускается обращение в конституционный (уставной) суд в порядке *action popularis*, что существенно отличается от федеральной модели конституционной жалобы.

---

1 Закон Санкт-Петербурга от 5 июня 2000 г. № 241-21 «Об Уставном суде Санкт-Петербурга» (принят Законодательным собранием Санкт-Петербурга 24 мая 2000 г.) // Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. 25 сентября 2000 г. № 9.

2 Закон Республики Карелия от 7 июля 2004 г. № 790-ЗРК «О Конституционном Суде Республики Карелия» (принят Законодательным Собранием Республики Карелия 17 июня 2004 г.) // Карелия. 10 июля 2004 г. № 74.

3 Закон Иркутской области от 28 ноября 2014 г. № 135-ОЗ «Об Уставном Суде Иркутской области» (принят Постановлением Законодательного Собрания Иркутской области от 26 ноября 2014 г. № 17/10-ЗС) // Областная газета. 3 декабря 2014 г. № 136.

Своеобразная модель конституционной жалобы предусмотрена в законодательстве Калининградской области. В соответствии со ст. 83 Закона Калининградской области «Об Уставном суде Калининградской области» (в редакции Закона Калининградской области от 29 ноября 2005 г. № 699) правом на обращение в Уставный суд с запросом о соответствии Уставу (Основному закону) области законов области, постановлений областной Думы, нормативных правовых актов главы администрации (губернатора) области, администрации области, органов исполнительной власти области, нормативных правовых актов органов местного самоуправления муниципальных образований обладают граждане, включая иностранных граждан и лиц без гражданства, чьи права нарушаются оспариваемым нормативным правовым актом (т.е. здесь необходимо доказать, что правовая норма затрагивает права заявителя). Таким образом? в Калининградской области в настоящее время действует конституционная жалоба *quasi action popularis*.

Следует подчеркнуть, что многие социальные права, закрепленные в Конституции РФ и конституциях и уставах субъектов Федерации, не могут рассматриваться как собственно субъективные права, непосредственно (без их конкретизации в законодательстве) подлежащие судебной защите, поэтому допустимость обращений в конституционные (уставные) суды в порядке *action popularis* и *quasi action popularis* существенно расширяет доступ граждан к конституционному правосудию в данной сфере отношений. И, как справедливо указывает В.Н. Демидов, «практика конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации подтверждает тезис о том, что данные суды обеспечивают эффективную защиту социальных прав граждан и имеют реальную перспективу для дальнейшего ее совершенствования»<sup>1</sup>.

#### **Библиография:**

1. Артемьева С.Т. Институт конституционной жалобы в системе судебной защиты основных прав и свобод человека и гражданина // Правовая политика и правовая жизнь. 2012. № 1.
2. Васильева Т.А. Средства защиты прав человека в зарубежных странах // Права человека: Учебник / Под ред. Е.А. Лукашевой. М.: Норма – Инфра М, 2015.
3. Гошуляк В.В. Жалоба как юридическая процессуальная форма конституционного судопроизводства в субъектах Российской Федерации // Российский судья. 2013. № 6.
4. Демидов В.Д. Деятельность конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации по реализации принципа социального государства // Российская юстиция. 2013. № 8.
5. Пантелеев В.Ю. Конституционная юстиция на защите социально-экономических прав граждан // Конституционное право и политика: сборник материалов международной научной конференции: Юридический факультет МГУ им. М.В. Ломоносова. 28-30 марта 2012 года. М., 2012.

---

<sup>1</sup> Демидов В.Д. Указ. соч. С. 27.

6. Решения конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации (1992 - 2008 гг.): В 7 т. Т. 1 / Под ред. М.В. Кротова. СПб., 2010.

Жукова Я.В.<sup>1</sup>

## **О некоторых проблемах реализации права инвалидов на свободное, беспрепятственное передвижение и доступ к объектам социальной инфраструктуры**

**Аннотация:** В статье анализируются нормы действующего законодательства о доступе инвалидов к объектам социальной инфраструктуры, подчёркивается необходимость его совершенствования и вносятся соответствующие предложения.

**Ключевые слова:** права инвалидов, беспрепятственный доступ к объектам инфраструктуры.

Права и свободы человека являются высшей ценностью нашего государства, признаются и гарантируются согласно общепризнанным принципам и нормам международного права<sup>2</sup>. В реализации и защите своих прав заинтересованы все граждане, но наиболее остро этот вопрос стоит перед инвалидами - людьми, имеющими нарушение здоровья со стойким расстройством функций организма. Наука в настоящее время большое внимание уделяет анализу нормативно-правового обеспечения современной системы социальной защиты инвалидов<sup>3</sup>.

По статистическим данным, на 2015 год в Российской Федерации зафиксировано 12924 тыс. инвалидов<sup>4</sup>. Нередки случаи, когда человек с ограниченными возможностями замыкается в себе, считая себя не таким как все, у него растёт неуверенность в результате чего происходит социальная изоляция. Общество в целом старается способствовать социальной адаптации, получению профессионального образования, трудоустройству, самореализации людей с ограниченными возможностями здоровья, чтобы инвалиды не оказывались один на один со своими проблемами.

Ратификация Конвенции о правах инвалидов<sup>5</sup> явилось показателем готовности страны к формированию условий, направленных на соблюдение международных стандартов экономических, социальных, юридических и других прав инвалидов. Конвенция фактически утвердила принципы, на которых должна строиться политика государства в отношении инвалидов, позволила создать до-

---

1 Жукова Яна Владимировна, студентка 3 курса юридического факультета Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

2 Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // Российская газета. 1993. №237, от 25.12.1993.

3 См. напр.: Синельщикова Е.Ю. Современные аспекты правового регулирования в сфере социальной защиты инвалидов в Российской Федерации // Российская юстиция. 2015. № 3. С. 57 - 59.

4 Федеральная служба государственной статистики <http://www.gks.ru>

5 Федеральный закон от 03.05.2012 № 46-ФЗ «О ратификации Конвенции о правах инвалидов» // «Российская газета», № 100, 05.05.2012.

полнительные гарантии обеспечения, защиты и развития социальных и экономических прав инвалидов, а также послужила ориентиром для дальнейшего совершенствования правового регулирования и практической деятельности в сфере социальной защиты инвалидов.

Российская Федерация является государством, в котором развивается социальная политика (ст.7 Конституции РФ). Выделение причин социального неравенства и способов его преодоления — важное условие социальной политики, превратившееся на современном этапе в насущный вопрос, который связан с перспективами развития всего российского общества. В целях формирования условий для беспрепятственного доступа инвалидов и других маломобильных групп населения к объектам и услугам, а также интеграции инвалидов с обществом и повышения уровня их жизни Правительством Российской Федерации была утверждена программа «Доступная среда» на 2011-2015 годы<sup>1</sup>. В Российской Федерации законодательно закреплено право инвалида на свободное, беспрепятственное передвижение и доступ к объектам социальной инфраструктуры. Согласно ст.15 Федерального закона от 24.11.1995 № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»<sup>2</sup>, механические транспортные средства с опознавательным знаком «Инвалид» пользуются местами для парковок специальных автотранспортных средств бесплатно. При этом устанавливать знак «Инвалид» имеют право только инвалиды I и II групп, перевозящие таких инвалидов или детей инвалидов<sup>3</sup>. Следует отметить, что у инвалида при себе должна быть справка об инвалидности, так как знак сам по себе не является документом и не подтверждает льготы.

В действующем законодательстве не урегулирован вопрос, имеет ли право водитель с установленным знаком «Инвалид», не являющийся инвалидом I и II группы, а лишь перевозящий инвалида, парковать автомобиль на специально оборудованных местах без нахождения инвалида в салоне. В целях исключения возможности злоупотребления правом недобросовестных лиц, повышения гарантии социального обеспечения инвалидов предлагаем дополнить ст. 15 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» положением о том, что пользоваться местами для парковок специальных автотранспортных средств можно только в момент непосредственного нахождения инвалида в салоне автомобиля, в противном случае данная льгота действовать не будет. По нашему мнению, совершенствование порядка осуществления парковки автотранспортных средств будет способствовать формированию в Российской Федерации гарантий реализации прав инвалидов.

### **Библиография:**

---

1 Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 297 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Доступная среда» на 2011 - 2015 годы» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 24.04.2014.

2 «Российская газета», № 234, 02.12.1995.

3 Постановление Правительства РФ от 23.10.1993 № 1090 «О Правилах дорожного движения» (вместе с «Основными положениями по допуску транспортных средств к эксплуатации и обязанности должностных лиц по обеспечению безопасности дорожного движения») // «Российские вести», № 227, 23.11.1993.



1. Синельщикова Е.Ю. Современные аспекты правового регулирования в сфере социальной защиты инвалидов в Российской Федерации // Российская юстиция. 2015. №3. С. 57 - 59.

Андриевский А.А.<sup>1</sup>.

### **О совершенствовании гарантий реализации права детей-инвалидов на получение доступного образования**

**Аннотация:** Автор статьи анализирует отдельные положения законодательства в сфере закрепления права детей-инвалидов на получение доступного образования, рассматривает отдельные вопросы правоприменительной практики, а также предлагает пути его совершенствования.

**Ключевые слова:** дети-инвалиды, право на образование, инклюзивное образование.

Права и свободы человека и гражданина являются неотъемлемой ценностью. Их соблюдение является залогом построения правового и гуманного государства. Однако декларация прав сама по себе еще не снимает с государства того бремени, которое оно на себя берет, по реализации прав и свобод в отношении абсолютно всех граждан. Конституция РФ гарантирует каждому общедоступность образования<sup>2</sup>. Право на получение образования является конституционным, и, следовательно, должно предоставляться в равной степени всем гражданам. Однако, его получение лицами с ограниченными возможностями достаточно затруднительно.

В настоящее время оказывается недостаточная социальная поддержка детям-инвалидам. По оценкам экспертов, потребительская корзина ребенка-инвалида в 5-7 раз выше, чем при воспитании детей, не имеющих психофизиологических особенностей. При этом, уровень жизни семей с детьми-инвалидами гораздо ниже: свыше 70% детей данной категории семей живут за чертой прожиточного минимума и в силу этого не могут обеспечить своим детям нормальных условий, для социализации, лечения и обучения<sup>3</sup>.

Система образования на современном этапе развития приспособлена в основном для детей, не имеющих определенных психофизиологических особенностей, способными обучаться по общей для всех программе и показывать результаты успеваемости, средние для всех. В результате получается так, что дети с ограниченными возможностями «выпадают» из общего образовательного процесса, так как для этого необходима соответствующая подготовка педа-

---

1 Андриевский Артур Александрович, студент 3 курса юридического факультета Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

2 Ст. 43 Конституции Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // «Собрание законодательства РФ», 04.08.2014, № 31, ст. 4398.

3 Герасимов В.Н. Правовая и социальная поддержка семей с детьми-инвалидами // Социальное и пенсионное право. 2011. № 3. С. 27 - 30.

гогов в области коррекционной и специальной педагогики, иметь знания в области психологии.

Международное законодательство в области закрепления права детей с ограниченными возможностями здоровья на получение образования имеет более чем полувековую историю развития. К международным актам, относящимся к рассматриваемой теме, можно отнести: Всеобщую декларацию прав человека (1948г.); Конвенцию о борьбе с дискриминацией в области образования (1960г.); Конвенцию ООН о правах ребенка (1989г.); Стандартные правила по созданию равных возможностей для людей с инвалидностью (1993г.)

В соответствии с ст.6 Стандартных правил по созданию равных возможностей для людей с инвалидностью<sup>1</sup> отмечается, что в тех странах, где образование является обязательным, его следует обеспечивать для детей обоего пола с различными формами и степенями инвалидности, включая самые тяжелые формы. Для этого государство должно сформулировать соответствующую политику в области образования, обеспечить гибкость учебных программ, высокий уровень подготовки преподавателей. Таким образом, международные нормы непосредственно направлены на создание таких условий обучения детей-инвалидов, которые позволили бы им наиболее легко переносить определенные трудности в процессе обучения и социализации.

В настоящее время в европейских государствах достаточно активно внедряется инклюзивное образование. Оно представляет собой обеспечение равного доступа к образованию для всех обучающихся с учетом разнообразия особых образовательных потребностей и индивидуальных возможностей<sup>2</sup>. В наше время данный вид образования, становясь реальностью, охватывает все больше стран мира. Присоединяемся к мнению специалистов о том, что решением проблемы получения образования детьми с ограниченными возможностями должно повсеместно стать инклюзивное образование<sup>3</sup>, должна быть создана образовательная среда, которая является для них наименее ограничивающей и наиболее включающей. Таким образом, необходимо создать такие условия, которые бы способствовали духовному и образовательному воспитанию, а также получить всецелое распространение на территории всего государства.

Первичной и важной ступенью подготовки системы образования к реализации процесса инклюзии является этап психологических и целостных изменений ее специалистов и уровня их профессиональных компетентностей. Уже на ранних этапах внедрения инклюзивного образования остро встает проблема неподготовленности учителей школ к работе с детьми, имеющих ограниченные возможности, обнаруживается недостаток профессиональных компетенций учителей к работе в инклюзивной сфере, наличие психологических барьеров и

---

1 Стандартные правила обеспечения равных возможностей для инвалидов (приняты Генеральной Ассамблеей ООН 20.12.1993)// СПС КонсультантПлюс

2 П.25 ст.2 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ № «Об образовании в Российской Федерации»// СЗ РФ, 31.12.2012, №53 (ч.1), ст.7598.

3 Михальченко К.А. Инклюзивное образование – проблемы и пути решения. –СПб.: Реноме, 2012 – с.77-79.

профессиональных стереотипов педагогов. Педагоги общего образования нуждаются в повышении квалификации в области коррекционной педагогики, специальной и педагогической психологии, которая обеспечит понимание и реализацию подходов к индивидуализации обучения детей-инвалидов<sup>1</sup>. Финансовое решение вопроса невозможно без законотворческой деятельности и заинтересованности государства.

Правовые нормы федерального законодательства носят в большей степени рамочный характер и не содержат четкого механизма обеспечения инклюзивного образования и предоставления образовательных услуг конкретным категориям детей с ограниченными возможностями. Так, в Федеральном законе от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» содержится всего лишь одна статья, посвященная образованию детей-инвалидов, которая по своей сути не раскрывает образовательный процесс таких детей. Складывается ситуация, когда на практике только 200 тысяч детей-инвалидов охвачены государственной системой образования и имеют возможность посещать соответствующие образовательные учреждения, что составляет менее одной трети от общего числа детей-инвалидов, нуждающихся в получении образования<sup>2</sup>. Федеральный закон от 24.11.1995 № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»<sup>3</sup> фактически не раскрывает вопросы обучения детей-инвалидов. Наличие огромного количества подзаконных актов и актов органов государственной власти субъектов РФ, нередко противоречащие федеральному законодательству, не может способствовать созданию нужного эффекта в рамках данного вопроса. Неразбериха в правовых актах не позволяет в должной мере осуществлять защиту прав и законных интересов граждан контролирующими органами. Для этого необходимо законодательство субъектов РФ, а также нормативные акты муниципальных образований привести в соответствии с федеральным законодательством. Следует отметить, что органами прокуратуры ежегодно выявляется значительное количество нарушений в области надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, при этом надзорному ведомству порой приходится сталкиваться с противодействием со стороны органов государственной власти, органов местного самоуправления. Так, было выявлено за 2014 год свыше 3 млн. нарушений<sup>4</sup>.

Таким образом, учитывая сказанное выше, предлагаем ввести отдельную главу в Федеральный закон от 24.11.1995 № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», которая непосредственно раскрывала бы идею внедрения инклюзивного образования и позволила бы создать равные возможности для обучения детей-инвалидов в Российской Федерации. Особое

---

1 Митчелл. Д. Эффективные педагогические технологии специального и инклюзивного образования // Использование научно обоснованных стратегий обучения в инклюзивном образовательном пространстве. Главы из книги /Пер. Аникеев И.С., Борисова Н.В., М., 2009.

2 См.: Герасимов В.Н. Указ. соч.; Синельщикова Е.Ю. Современные аспекты правового регулирования в сфере социальной защиты инвалидов в Российской Федерации // Российская юстиция. 2015. № 3. С. 57 - 59.

3 СЗ РФ, 27.11.1995, №48, ст.4563.

4 <http://genproc.gov.ru/stat/data/>

внимание в ней необходимо будет уделить правовому положению образовательных учреждений, осуществляющим обучение таких детей, а также порядку разработки целевых программ развития инклюзивного образования во всех субъектах Российской Федерации.

#### **Библиография:**

1. Герасимов В.Н. Правовая и социальная поддержка семей с детьми-инвалидами // Социальное и пенсионное право. 2011. № 3. С. 27 - 30.
2. Митчелл. Д. Эффективные педагогические технологии специального и инклюзивного образования // Использование научно обоснованных стратегий обучения в инклюзивном образовательном пространстве. Главы из книги /Пер. Аникеев И.С., Борисова Н.В., М., 2009.
3. Михальченко К.А. Инклюзивное образование – проблемы и пути решения. – СПб.: Реноме, 2012 – с.77-79.
4. Синельщикова Е.Ю. Современные аспекты правового регулирования в сфере социальной защиты инвалидов в Российской Федерации // Российская юстиция. 2015. № 3. С. 57 - 59.

**Кодочигова А. Э.<sup>1</sup>**

### **Основные проблемы обеспечения права студентов на государственную социальную стипендию**

**Аннотация:** В статье рассмотрены актуальные правовые проблемы оказания государственной социальной помощи студентам очной формы обучения государственных образовательных организаций высшего образования. Автор вносит конкретные предложения, направленные на обеспечение достоверности документов, представляемых в вузы субъектами прав на получение государственной социальной помощи, а также уровня этой помощи.

**Ключевые слова:** государственная социальная помощь, студенты очной формы обучения, государственная социальная стипендия.

В настоящее время такие проблемы, как бедность, низкий уровень жизни пронизывают весь XXI век и наша страна не исключение. Российская Федерация прилагает немало усилий для того, чтобы обеспечить права граждан на достойное существование.

Каждый гражданин в Российской Федерации обладает правом на получение социальной помощи от государства. Так, ст. 7 Конституции РФ<sup>2</sup> гласит, что Россия является социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.

---

<sup>1</sup>Кодочигова Анна Эдуардовна, студентка 3 курса юридического факультета Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

<sup>2</sup>Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // СЗ РФ. 2014. № 15. Ст. 1691.

Право гражданина на получение государственной социальной помощи регулируется не только национальным законодательством, но и международным. П. 30 ч. 1 Европейской хартии<sup>1</sup>, которую ратифицировала Российская Федерация<sup>2</sup>, гарантирует каждому защиту от бедности и социального отторжения.

Одной из категорий граждан, наиболее подверженных риску бедности, являются студенты очной формы обучения образовательных организаций высшего образования. Несмотря на большое количество законов и подзаконных актов, посвященных оказанию государственной социальной помощи различным слоям населения, в том числе и студентам, существует множество пробелов в реализации ими права на получение упомянутой помощи.

Согласно действующему законодательству, для того, чтобы признать студента соискателем на получение государственной социальной стипендии, необходимо получить разрешение от органа социальной защиты населения по месту жительства либо по месту проживания<sup>3</sup>. Как отмечает Менкенов А. В., форма этого документа не закреплена на федеральном уровне, что замедляет процесс предоставления студентам данного вида помощи<sup>4</sup>. В связи с этим предлагаем на уровне закона либо подзаконного акта закрепить единую форму документа в виде справки о предоставлении государственной социальной помощи, чтобы вуз незамедлительно мог принять решение о предоставлении помощи.

Еще одной проблемой правового регулирования предоставления государственной социальной помощи студентам является отсутствие единой базы сведений о предоставлении государственной социальной помощи. Дело в том, что абитуриенты переезжают в другие субъекты РФ с целью поступления в высшие учебные заведения, и отсутствие единой формы документации приводит к значительным временным затратам. Мы присоединяемся к мнению Менкенова А. В. об установлении обязанности органов социальной защиты населения субъектов Российской Федерации предоставлять сведения о документах, подтверждающих статус получателя государственной социальной помощи в Федеральный регистр лиц, имеющих право на получение государственной социальной помощи<sup>5</sup>. Также хотим внести предложение о праве образовательных организаций высшего образования направлять запросы в

---

1Европейская социальная хартия (пересмотренная): принята в г. Страсбурге 03.05.1996 // Бюллетень международных договоров. 2010. № 4. С. 17

2Федеральный закон от 03.06.2009 № 101-ФЗ «О ратификации Европейской социальной хартии (пересмотренной) от 3 мая 1996 года»// СЗ РФ. 2009. № 23. Ст. 2756.

3Ст. 8 Федеральный закон от 17.07.1999 № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи»// Собрание законодательства РФ. 1999. № 29. Ст. 3699.

4Менкенов А. В. Правовые проблемы оказания государственной социальной помощи студентам очной формы обучения государственных вузов //Социальное и пенсионное право. -2014. - № 4. - С. 39 - 42

5Приказ Минздравсоцразвития РФ от 16.11.2004 № 19 «О Порядке ведения Федерального регистра лиц, имеющих право на получение государственной социальной помощи» // «Российская газета», № 286, 24.12.2004.

Пенсионный фонд Российской Федерации и его территориальные органы, которые ведут указанный регистр, для подтверждения полученной информации. Реализация этого предложения значительно ускорит процесс предоставления государственной социальной помощи.

Проблема обеспечения достойного уровня жизни наиболее остро затрагивает такую социально не защищенную группу, как студенты. Для того, чтобы поднять уровень жизни студента, необходимо рассмотреть соотношение прожиточного минимума, а именно потребительскую корзину, в том субъекте РФ, в котором студент обучается, и выплачиваемую ему государственную социальную стипендию. Порядок и основания расчета прожиточного минимума для жителей России установлен Законом РФ от 24.10.97 №134<sup>1</sup>. Мы обратились к независимым СМИ<sup>2</sup> и выяснили, что прожиточный минимум для трудоспособного населения в городе Москве составляет 16 296 руб., а покупка жизненно необходимых продуктов питания в магазине «Пятерочка» составляет 6 574 руб., магазине «Ашан» - 7 429 руб. Так, студент, обучающийся в Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (РАНХиГС)<sup>3</sup> в г. Москве, получает государственную социальную помощь в размере 2 111 руб., которая в 3 раза меньше стоимости потребительской корзины, в которую входят только лишь продукты, не говоря уже об услугах и других товарах. В связи с чем предлагаем повысить государственную социальную стипендию до размера 7 500 руб., что поможет решить проблему достойного уровня жизни студентов.

В заключении хотелось бы отметить, что студентам, обучающимся на очной форме в высшем учебном заведении, в законодательстве отводится небольшое внимание, но, тем не менее, необходимы существенные изменения и дополнения с целью повышения уровня жизни указанной категории граждан, и в осуществлении их права на государственную социальную стипендию.

#### **Библиография:**

1. Менкенов А. В. Правовые проблемы оказания государственной социальной помощи студентам очной формы обучения государственных вузов // Социальное и пенсионное право. - 2014. - № 4. - С. 39 – 42.

---

1 Федеральный закон от 24.10.1997 № 134-ФЗ «О прожиточном минимуме в Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 27.10.1997, № 43, ст. 4904.

2 Ценомер // Электронный ресурс: <http://tsenomer.ru/korzina/moskva/>

3 Государственные стипендии // Электронный ресурс: <http://www.ranepa.ru/students/student-life/scholarship-program/government-grant.html>

## Право на квалифицированную юридическую помощь: понятие и актуальные проблемы

**Аннотация:** Статья посвящена определению понятия права на квалифицированную юридическую помощь, а также актуальным проблемам, связанным с законодательным закреплением данного права и его реализацией.

**Ключевые слова:** право на квалифицированную юридическую помощь, бесплатная юридическая помощь, адвокат, органы государственной власти, финансирование.

В процессе изучения права на квалифицированную юридическую помощь как такового, даже не углубляясь в его сущностные характеристики и актуальные проблемы, мы сталкиваемся с тем, что законодатель не дает понятия квалифицированной юридической помощи, не указывает потенциальному активному субъекту данного права суть самого права. Одним из вариантов является следующее видение термина право на квалифицированную юридическую помощь.

В соответствии со ст.48 Конституции Российской Федерации<sup>2</sup> «каждому гарантируется право на получение квалифицированной юридической помощи. В случаях, предусмотренных законом, юридическая помощь оказывается бесплатно».

Для того, чтобы более полно раскрыть значение этого понятия, нужно выяснить, что же значит «юридическая помощь». В Российском законодательстве нет четкого и единого понятия «квалифицированная юридическая помощь».

Главное слово в этом словосочетании – помощь. Под словом «помощь» в общем смысле понимается содействие в чем-либо, в какой-либо деятельности, поддержка. В юридическом же смысле, слово помощь понимается как предоставление лицу каких-либо благ, возможностей, которые он самостоятельно осуществить не может или их осуществление чем-то осложнено. Слово «помощь» в конкретном случае соседствует со словом «защита». Стоит заметить, что понятие «защита» носит специфический, юридический характер, т. е. предполагает правовую защиту прав и свобод граждан и организаций. Исходя из этого, под правовой защитой стоит понимать признание и обеспечение государством и его органами прав и свобод граждан и организаций, уважение их чести и достоинства. Из понятия так же следует, что помощь кем-то осуществляется, т. е. существуют некие субъекты, оказывающие юридическую помощь. Согласно Федеральному закону от 21.11.2011 г. № 324-ФЗ (ред. от 21.07.2014 г.) «О бесплатной юридической помощи»<sup>3</sup> юридическую помощь оказывают специ-

---

1 Кузнецов Артем Алексеевич, студент 2 курса юридического института ГАОУ ВО МГПУ.

2 Конституция Российской Федерации принята 12.12.1993 г. {Консультант Плюс Интернет}.

3 Федеральный закон от 21.11.2011 г. № 324-ФЗ (ред. от 21.07.2014 г.) «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» (Глава 1). {Консультант Плюс Интернет}.

ально уполномоченные лица (адвокаты), а также организации (государственные юридические бюро и т.д.). Из вышесказанного следует, что «юридическая помощь» – это правовая помощь специально уполномоченных лиц или органов по обеспечению и защите законных прав и интересов граждан и организаций.

Для определения понятия «квалифицированная юридическая помощь» требуется выяснить, что значит помощь квалифицированная. Согласно Толковому словарю Сергея Ивановича Ожегова<sup>1</sup>, слово «квалифицированный» означает «имеющий высокую квалификацию, требующий специальных знаний». Из вышесказанного следует, что она осуществляется квалифицированным специалистом – лицом, обладающим специальными знаниями в области права, т. е. юристом или объединением юристов, принимающими различные формы (как государственные, так и негосударственные). Таким образом, «квалифицированная юридическая помощь» – это правовая помощь по обеспечению и защите законных прав и интересов граждан и организаций, осуществляемая на профессиональной основе специально уполномоченными, обладающими специальными знаниями лицами и/или органами.

Помимо проблем, связанных с терминологией, можно обратиться и к другим аспектам темы, связанной с квалифицированной юридической помощью.

Одной из наиболее важных проблем является обеспечение всеобщей возможности реализации данного права. Это означает, что каждый управомоченный субъект, который захочет реализовать это субъективное право, смог это сделать.

В соответствии со ст. 48 Конституции Российской Федерации каждый имеет право на получение квалифицированной юридической помощи, которая в предусмотренных законом случаях оказывается бесплатно. Однако, некоторые субъекты, например, адвокаты, оказывают квалифицированную помощь за плату, размер которой определяют сами стороны, заключив гражданско-правовой договор. Не стоит забывать, что существуют те категории граждан, которые не в состоянии в силу каких либо обстоятельств оплачивать квалифицированную помощь адвоката. Для данных категорий граждан и предусмотрена бесплатная юридическая помощь, а список таких субъектов перечислен в законодательстве (ст. 20 Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации»). И здесь возникает такая проблема: управомоченному субъекту необходимо доказать свою принадлежность к тем категориям граждан, которые имеют право на бесплатную юридическую помощь, т. е. подготовить документальную базу, доказывающую это. Усложненная, таким образом, процедура порой отталкивает граждан от реализации права на квалифицированную юридическую помощь.

Но это не есть, на наш взгляд, самая серьезная проблема реализации права на бесплатную юридическую помощь. Так как эта помощь бесплатна для граждан, встает вопрос, кто финансирует мероприятия по оказанию такой помощи, ведь органы, ее осуществляющие, не получают ее от тех, кому они ока-

---

<sup>1</sup> Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка. М: «А Темп», 2009. 944 с.



зывают юридическую помощь. Согласно ст. 29 Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» финансирование мероприятий, связанных с оказанием бесплатной юридической помощи в России возлагается на органы государственной власти Российской Федерации и подведомственные им учреждения, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и подведомственные им учреждения и осуществляется за счет бюджетных ассигнований из федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации. Таким образом, финансирование мероприятий по оказанию юридической помощи разграничено на 2 уровня: федеральный и региональный. Встает вопрос о том, финансирование каких мероприятий должны осуществлять органы государственной власти Российской Федерации, а каких – органы государственной власти субъектов Российской Федерации. Так, в соответствии со ст. 29 данного Федерального закона, расходными обязательствами субъектов России является финансирование расходов, которые связаны с созданием и деятельностью государственных юридических бюро, а также оплата труда адвокатов, которые оказывают бесплатную юридическую помощь, компенсацией расходов адвокатов на оказание бесплатной юридической помощи. Также закон предусматривает финансирование права на бесплатную юридическую помощь и местными органами самоуправления. Такое финансирование связано с деятельностью муниципальных юридических бюро, а также установлением дополнительных гарантий права на получение бесплатной юридической помощи. В итоге, мы видим, что финансирование разграничено на 3 уровня, что не способствует равноправной реализации данного права, ввиду того, что разные уровни финансирования влияют на качество оказываемой юридической помощи.

Еще одним вопросом, который возникает в процессе анализа обеспечения права на бесплатную квалифицированную помощь, является его законодательное закрепление. Основы данного права зафиксированы на федеральном уровне, в Конституции России и Федеральном законе «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации». Но эти нормы не регулируют все аспекты реализации и обеспечения права на бесплатную квалифицированную юридическую помощь. Однако в самом законодательстве находится «решение» этой проблемы. Согласно ст. 12 Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» одним из полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации является «издание законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, устанавливающих дополнительные гарантии реализации права граждан на получение бесплатной юридической помощи, в том числе расширение перечня категорий граждан, имеющих право на ее получение, перечня случаев оказания бесплатной юридической помощи, определение порядка принятия решений об оказании в экстренных случаях бесплатной юридической помощи гражданам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации, и обеспечение их исполнения». Примером реализации данного полномочия служит Закон Республики Татарстан

«Об оказании бесплатной юридической помощи гражданам в Республике Татарстан». В этом нормативно правовом акте устанавливаются:

- виды бесплатной юридической помощи;
- категории граждан, которые имеют право на получение бесплатной юридической помощи;
- исчерпывающий перечень тех случаев, при которых в рамках государственной системы оказывается бесплатная юридическая помощь;
- возможность оказания юридической помощи в экстренных случаях, которыми являются: стихийные бедствия (ураганы, пожары, наводнения, засуха, градобитие), эпидемии, массовые беспорядки, погромы, поджоги, катастрофы, в том числе аварии, введение чрезвычайного и военного положения, а также в иных аналогичных случаях, требующих незамедлительных действий.

В соответствии со ст. 14 Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» полномочиями по изданию нормативных правовых актов, устанавливающих дополнительные гарантии права на бесплатную юридическую помощь, обладают органы местного самоуправления. Они издадут муниципальные правовые акты, обеспечивающие данное право.

Следовательно, законодательное закрепление права на квалифицированную юридическую помощь осуществляется на 3 уровнях: федеральном, региональном и местном.

Таким образом, мы видим, что право на квалифицированную юридическую помощь нуждается в более качественном регулировании, в том числе разграничении его законодательного закрепления, а также в обеспечении должного финансирования. Эти меры будут способны улучшить возможность реализации права на квалифицированную юридическую помощь.

#### **Библиография:**

1. Мельниченко Р. Г. Право на юридическую помощь: конституционные аспекты: монография. Волгоград: ВАГС, 2003. 200 с.

**Мартыненко А.В.<sup>1</sup>**

### **Правовое положение профсоюзов в России: сравнительный анализ**

**Аннотация:** Автор статьи анализирует положение профсоюзов в России начиная с 1906 года и до современного периода и приходит к выводу, что отношение со стороны работников к профсоюзам улучшается, но позитивных изменений пока не достаточно.

**Ключевые слова:** профсоюзы, трудящиеся, улучшение условий труда, независимость профсоюзов.

4 марта 1906 года, Николаем II был подписан закон под названием «Временные правила о профессиональных обществах». Этот законопроект поставил профсоюзы под контроль государственной власти, ее чиновников и по-

---

<sup>1</sup> Мартыненко Александр Владимирович, студент 1 курса юридического факультета МосГУ.

лиции, ограничил свободу действий организаций, грозил им непредсказуемым закрытием и другими карательными мерами<sup>1</sup>, но все же профсоюзы имели право быть. По сути, закон не наделял профсоюзы какими-то серьезными правами, но они получили право вести свою деятельность на законных основаниях. По большей степени, закон имел целью ограничить, сдержать их деятельность и дальнейшее развитие. Таким образом, запрет на создание профсоюзов распространялся на железнодорожников, рабочих почт и телеграфа, государственных служащих и сельскохозяйственных рабочих. Регламентировался способ создания профсоюза. Для регистрации союзов были созданы городские и губернские Присутствия по делам об обществах. За две недели необходимо было подать нотариально заверенное письменное заявление и устав старшему фабричному инспектору, который дальше направлял их в Присутствие. Если же Губернатор (градоначальник) считал, что деятельность союза угрожала «общественной безопасности и спокойствию» или принимала «явно безнравственное направление», он мог отказать в рассмотрении. И все же деятельность профсоюзов имела следующие возможности:

- устранение путем соглашения или третейского разбирательства нарушений договорных условий между нанимателями и нанимаемыми;
- выяснение размеров заработной платы и других условий труда в различных отраслях промышленности и торговли;
- выдача пособий своим членам;
- организация касс взаимопомощи, приданных, похоронных и др.;
- устройство библиотек, профессиональных школ, курсов и чтений;
- предоставление своим членам возможности выгодного приобретения предметов первой необходимости и орудий производства;
- оказание содействия по приисканию работы или рабочих рук;
- оказание юридической помощи своим членам.<sup>2</sup>

Было не удивительно, почему правительство, так или иначе пыталось пресечь деятельность профсоюзов. Несмотря на те условия, которыми власть ограничила их деятельность, количество профсоюзных организаций и численность их членов в последствии продолжали расти. Вместе с тем и увеличивался спектр их прав и возможностей.

Во времена СССР деятельность профсоюзов была узаконена даже на конституционном уровне. Советские профсоюзы стали самой массовой общественной организацией, объединяющей на добровольных началах рабочих, колхоз-

---

1 См. Вехи профсоюзного движения. К 100-летию профсоюзов в России// <http://tzn-profsouz.ru/?id=8&mod=pages>.

2 См. КиселевЮ. заведующий музеем профсоюзов в России. Воспоминания о будущем, №3, 2006//<http://www.oilru.com/sp/12/541/oilru.com>

ников и служащих всех профессий безразличия расы, национальности, пола и религиозных убеждений. Членами профсоюзов могли стать также учащиеся высших и средних специальных учебных заведений и профессионально-технических училищ.<sup>1</sup> Союзы участвовали в разработке и выполнении государственных планов развития народного хозяйства, всячески развивали научно-техническое творчество масс, используя их опыт и знания, для роста и улучшения производительности труда, повышения эффективности и качества работы, занимались организацией социалистического соревнования между фабриками и заводами, основными целями которого является: улучшение качества продукции, повышение трудовой дисциплины, повышение производительности труда. В 1970 реализовалось самое важное законодательное положение, которое расширило права и функции профсоюзов.<sup>2</sup> При их участии были приняты: закон о пенсиях, закон о сокращении рабочего дня, положение о порядке рассмотрения трудовых споров, постановления о повышении заработной платы низкооплачиваемым рабочим и служащим. Профессиональные союзы были призваны помогать трудящимся вырабатывать навыки управления государственными и общественными делами, широко привлекать рабочих и служащих к управлению производством и планированию народного хозяйства, развивать общественные формы участия масс в борьбе за совершенствование производства: они руководили постоянно действующими производственными совещаниями, добивались превращения их во все более действенные органы, способствующие улучшению деятельности предприятий и контроля за производством; содействовали широкому вовлечению женщин в государственную, производственную и общественную жизнь, проявляли заботу об улучшении их условий труда и быта,<sup>3</sup> Безусловно, не стоит забывать о том, что профсоюзы в СССР были подконтрольны верховной власти, которая была сосредоточена в руках КПСС, но их основная функция — защита прав работников, контроль за соблюдением трудового законодательства, выполнялась четко.

После распада СССР ВЦСПС прекратил свое существование. В настоящее время действует Федерация Независимых Профсоюзов России и несколько не зависимых от ФНПР профсоюзов. По закону профсоюзы независимы в своей деятельности от органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, работодателей, их объединений (союзов, ассоциаций), политических партий и других общественных объединений, им не подотчетны и не подконтрольны.<sup>4</sup> Но так ли это на самом деле, в нынешнее время? Владимир Комов, секретарь Московского областного комитета профсоюза «Защита», член партии РОТ ФРОНТ в 2013г. говорит о том, что можно выделить три формы профсою-

---

1 См. <http://dic.academic.ru/dic.nsf/bse/129077/СССР>

2 См. «Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о труде»//[https://ru.wikisource.org/wiki/Закон\\_СССР\\_от\\_15.07.1970\\_об\\_утверждении\\_Основ\\_законодательства\\_Союза\\_ССР\\_и\\_союзных\\_республик\\_о\\_труде](https://ru.wikisource.org/wiki/Закон_СССР_от_15.07.1970_об_утверждении_Основ_законодательства_Союза_ССР_и_союзных_республик_о_труде)

3 См. Устав профессиональных союзов СССР//[http://www.libussr.ru/doc\\_ussr/usr\\_6015.htm](http://www.libussr.ru/doc_ussr/usr_6015.htm)

4 См. Федеральный закон от 12 января 1996 г. N 10-ФЗ "О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности"//СЗ РФ, 1996, № 3, ст. 148.

зов. Первый - патерналистские профсоюзы. В которых работодатель выступает в роле «отца», а работники в роли «детей». И «дети» просят «отца» дать им хорошие условия труда, заработную плату и т.д. Другой вид профсоюзов – сервисные союзы, которые предоставляют те или иные услуги работникам и получают некоторую долю профсоюзных взносов. Принцип работы сводится к тому, что работник должен объяснить работодателю, почему последнему выгодно дать то или иное своему работнику. И третий вид профсоюзов – независимые, реальные профсоюзы, которые четко выполняют свою роль, соблюдая те правила, которыми должен руководствоваться каждый реальный профсоюз – обеспечить независимость участников союза, профкомы которых играют не руководящую роль, а координирующую.<sup>1</sup> А что думают по поводу этого в обществе? В этой связи Центром социологических исследований Института профсоюзного движения Образовательного учреждения профсоюзов высшего профессионального образования «Академия труда и социальных отношений» был проведен в октябре 2014 г. – январе 2015 г. общероссийский опрос профсоюзных руководителей, профсоюзных работников, а также работников, состоящих и не состоящих в профсоюзе, в возрасте от 18 лет. В опросе задавались такие вопросы как: отношение к деятельности профсоюзов на сегодняшний момент, изменилось ли что-нибудь в деятельности профсоюзов? Осведомлены ли работники о целях и деятельности профсоюзов? В целом, получились достаточно пессимистические оценки («что-то изменилось, но не существенно») давали те, кто состоит в профсоюзе, что, в определенной мере, свидетельствует о более высоких ожиданиях от профсоюзов со стороны их членов. Наряду с этим, не состоящие в профсоюзе участники опроса были склонны более позитивно оценивать роль общероссийских профсоюзов в обществе.<sup>2</sup>

Сравнивая права и положение профсоюзов в советское время и нынешнее, можно увидеть, что профсоюзы тех времен имели больше прав и возможностей, в то время они реально действовали ради общего блага и защиты интересов трудящихся, что нельзя с такой же уверенностью сказать о нынешних профсоюзах. Так же опираясь на выше изложенное, можно сказать следующее: отношение к деятельности профсоюзов в настоящее время в позитивном плане так или иначе растет. Но этот процесс происходит вяло и не уверенно. Люди боятся быть обманутыми. Боятся, что вступление в профсоюзы не оправдывает их ожиданий или более того, не будут должным образом защищаться их права.

### **Библиография:**

1. Вехи профсоюзного движения. К 100-летию профсоюзов в России. // [rzn-profsouz.ru/?id=8&mod=pages](http://rzn-profsouz.ru/?id=8&mod=pages).
2. Зенов В. Становление и развитие профсоюзного движения в России и мире. // [law-n-life.ru/arch/90\\_Zenov.doc](http://law-n-life.ru/arch/90_Zenov.doc)

---

1 См. Профсоюзы в России: проблемы и перспективы. Часть 1 // <http://politobzor.net/show-8548-profsoyuzu-v-rossii-problemy-i-perspektivy-chast-1.html>

2 См. Образовательное учреждение профсоюзов высшего профессионального образования «Академия труда и социальных отношений». Институт профсоюзного движения. Роль профсоюзов в современном российском обществе. Отчёт по результатам общероссийского опроса населения. Москва – 2015.

3. Киселев Ю. Заведующий музеем профсоюзов в России. Воспоминания о будущем, №3, 2006//oilru.com/sp/12/541/oilru.com.
4. Профсоюзы в России: проблемы и перспективы. Часть 1//<http://politobzor.net/show-8548-profsoyuzu-v-rossii-problemy-i-perspektivy-chast-1.html>
5. [refsurf.ru/162453269.html](http://refsurf.ru/162453269.html)
6. [studopedia.ru/2\\_4963\\_perviy-zakon-o-profsoyuzah-v-rossii.html](http://studopedia.ru/2_4963_perviy-zakon-o-profsoyuzah-v-rossii.html)
7. [prfocom.gaz.ru/hist\\_03.asp](http://prfocom.gaz.ru/hist_03.asp)
8. [dic.academic.ru/dic.nsf/bse/129077/СССР](http://dic.academic.ru/dic.nsf/bse/129077/СССР)
9. Сошникова Т.А. Пути повышения роли профессиональных союзов в современной России. Издательство Московского гуманитарного университета. 2014.

**Михайловская В.А.<sup>1</sup>**

### **Деятельность Уполномоченного по правам человека Российской Федерации в сфере избирательных прав граждан**

**Аннотация:** В данной статье рассматривается деятельность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в сфере нарушения избирательных прав граждан.

**Ключевые слова:** права человека, Уполномоченный по правам человека, защита избирательных прав граждан.

Основным направлением развития Российской Федерации является обеспечение приоритета прав и свобод человека и гражданина, закрепленного в Конституции. Это важнейшее конституционное положение осуществляется при помощи всей системы права. Для этого формируются законодательные гарантии (конкретизация конституционных прав в действующем законодательстве), институциональные гарантии (система государственных органов, в чьи полномочия входит защита и обеспечение прав и свобод) и специфические юридические гарантии (правовые средства, обеспечивающие защиту интересов субъектов права формально-юридическими приемами и методами, такие как принципы права, правовые презумпции и т.д.)<sup>2</sup>. Реализация прав и свобод личности зависит от комплексного действия всех гарантий, ни одно звено этой системы не должно давать сбой в процедурах и методах защиты.

Одним из важных звеньев в системе защиты является Уполномоченный по правам человека РФ, он рассматривается как особая институциональная гарантия – государственный орган, специально созданный для защиты прав и свобод граждан во всех сферах общественной жизни. Характеристика способов и форм его работы будет дана на примере деятельности по устранению нарушений избирательных прав граждан.

---

<sup>1</sup> Михайловская Варвара Андреевна – аспирант сектора прав человека Института государства и права Российской академии наук.

<sup>2</sup> Лукашева Е.А. Права человека. Учебник. 2-ое издание. М., 2009. С. 39

Уполномоченный по правам человека – знаковый институт в сфере защиты прав, он играет роль посредника между гражданами и государством, помогает обратившимся к нему людям получить профессиональную юридическую помощь и авторитетную поддержку в правовом споре с другими государственными институтами. Этим это должностное лицо отличается от других государственных органов: по своему правовому статусу и назначению федеральный Уполномоченный по правам человека ближе к парламентской, чем к исполнительной ветви власти, а по смыслу своей деятельности он ближе к гражданскому обществу, чем к государству. Как образно написал об этом, будучи Уполномоченным по правам человека В.П. Лукин, он призван защищать как законные права граждан, так и законное право российского общества стать, наконец, гражданским<sup>1</sup>.

Рассматриваемый институт введен Конституцией Российской Федерации в 1993 г. (п. «д» ст. 103), поэтому является для нашей страны относительно новым и еще до конца не утвердившимся в российском обществе. Для общественного института 20 лет – это не значительный срок, но и за это время служба Уполномоченного смогла помочь многим людям, обратившимся за поддержкой, и зарекомендовала себя как орган, дополнительно обеспечивающий интересы граждан.

Для осуществления своей деятельности Уполномоченный наделен компетенцией и необходимыми гарантиями автономности и независимости от органов исполнительной власти, которые перечислены в Федеральном конституционном законе «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» от 26 февраля 1997 №1-ФКЗ. Его возможности постепенно расширяются, о чем свидетельствуют последние изменения в действующее законодательство<sup>1</sup>. В его полномочия входит проверка и рассмотрение жалоб на нарушения прав во всех без исключения сферах: по личным, политическим, экономическим, социальным и культурным правам. Однако востребованность помощи этого должностного лица в различных сферах разная. Традиционно самое большое количество жалоб поступает на нарушения социальных прав, особенно трудовых 33,1 %<sup>2</sup>.

Важное место деятельность Уполномоченного занимает в механизме обеспечения избирательных прав граждан. Этому уделяется большое внимание, поскольку «каждые выборы неизбежно становятся для российского государства и формирующегося гражданского общества этапом обеспечения демократии во всем многообразии ее нравственных ценностей, традиций и процедур»<sup>3</sup>. Любое отклонение от избирательного законодательства ущемляет конституционные права граждан, подрывает доверие к институтам народовластия. Поэтому так

---

1 Доклад Уполномоченного по правам человека Российской Федерации за 2010 г. М. 2011 С. 6

1 Федеральный конституционный закон о внесении изменений в федеральный конституционный закон "Об уполномоченном по правам человека в российской федерации" и федеральный конституционный закон "о Правительстве Российской Федерации" от 23 мая 2015 г. №4-ФКЗ

2 Доклад Уполномоченного по правам человека Российской Федерации за 2013 г. М. 2014 С. 12

3 Уполномоченного по правам человека Российской Федерации за 2010 г. М. 2011 С. 81

важно выявить нарушения избирательных прав, по возможности, устранить их последствия и наказать виновных лиц.

Избирательное право, закрепленное в ст. 32 Конституции РФ, является ключевым демократическим институтом современного общества, одной из главных форм свободного выражения воли народа и его участия в политическом процессе. Это – необходимый элемент осуществления государственной власти и местного самоуправления в правовом государстве, гарантирующий политическую свободу граждан<sup>1</sup>. Термином «избирательное право» обычно называют установленный в действующем законодательстве<sup>2</sup> порядок и процедуру осуществления гражданами права участия в выборах, способ формирования выборных (представительных) органов власти.

Общий контроль за организацией и проведением выборов в Российской Федерации осуществляется через юридические механизмы, прямо установленные в законодательстве: обжалование действий или бездействий государственных органов и их должностных лиц в правоохранительные органы и суды, обращения в административном порядке. В других странах для этих целей могут создаваться специальные органы, чаще всего – судебные, собирательно именуемые избирательными трибуналами, как это установлено в ряде латиноамериканских стран (Мексика, Аргентина). В некоторых странах учреждается должность специального Контролера за выборами (Антигуа и Барбуда, Гранада)<sup>3</sup>.

Общественные наблюдатели по нашему закону из числа объединений граждан могут быть назначены только партиями, которые, обладая практически «эксклюзивными» правами внешнего контроля, осуществляют его субъективно, с точки зрения собственных политических интересов. Не ассоциированные с партиями общественные организации могут участвовать в наблюдении за выборами только в небольшой части субъектов РФ<sup>4</sup>. Эти обстоятельства порождают потребность в дополнительном беспристрастном и независимом контроле над проведением выборов, который мог бы обеспечить объективное наблюдение за осуществлением избирательного процесса, исходя из общих интересов гражданского общества. Логично было возложить такую функцию на службу Уполномоченного по правам человека.

Число жалоб, касающихся нарушения избирательных прав, с которыми граждане обращаются к Уполномоченному, довольно велико. Особенно много их было после выборов в Государственную Думу VI созыва в период с конца 2011 г. по середину 2012 г. В это время подозрения в нарушении избирательного права и злоупотреблении властью выразились в понижении доверия к избирательным органам, стали катализатором массовых протестных выступлений.

---

1 Права человека: учебник / отв. ред. Е. А. Лукашева. М., 2015. С.156.

2 Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан и права на участие в референдуме РФ» в ред. от 03.11.2015. Электронная система Консультант Плюс.

3 Конституция в XXI веке: сравнительно-правовое исследование / отв. ред. В.Е. Чиркин. М., 2011. С. 335.

4 Общественный контроль на выборах: учеб. пособие / под ред. В.В. Полянского, И.Б. Борисова. М., 2015. С. 13.



Власти обвинялись в оказании давления на избирателей с использованием для этого административно-командного ресурса и подконтрольных средств массовой информации. Активный протест вылился на улицы, результатом чего стали события 6 мая 2012 года на Болотной площади. В это время были поданы ряд исков в судебные инстанции, в том числе, предпринята попытка обжаловать не конституционность некоторых положений избирательного законодательства в Конституционный Суд РФ. Граждане, которые хотели обжаловать результаты подсчета голосов избирателей, столкнулись с тем, что суды не принимали такие иски, мотивируя свой отказ тем, что данные вопросы затрагивают права кандидатов в депутаты.

Чтобы помочь гражданам реализовать свои права на справедливое судебное разбирательство и в целях совершенствования избирательного права, Уполномоченный по правам человека принял участие в разрешении этой проблемы. По его запросу Конституционный Суд РФ проверил конституционность положений ч.1 ст. 259 ГПК РФ и п. 10 ст. 75 ФЗ от 12 июня 2006 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан» в той части, в которой они ограничивали право избирателей на обжалование соответствующего решения органов государственной власти или местного самоуправления, избирательных комиссий и их должностных лиц<sup>1</sup>. Решением Конституционного Суда было подтверждено право избирателей обжаловать процедуру и результаты подсчета голосов на своих избирательных участках, а законодатель обязывался уточнить порядок этого обжалования<sup>2</sup>.

Эти события послужили толчком к формированию права сотрудников аппарата Уполномоченного в единый день голосования осуществлять наблюдение за осуществлением прав граждан на избирательных участках. Первым таким опытом стали выборы московского мэра в 2013 г., когда служба Уполномоченного участвовала вместе с представителями ГУ МВД России в проверке сигналов о предполагаемых нарушениях, поступивших с избирательных участков. В последствие такая практика распространена на все субъекты Российской Федерации, в которых проводится мониторинг соблюдения избирательных прав граждан.

Мониторинг в Единый день голосования представляет собой систему наблюдения, анализа и оценки деятельности в сфере защиты прав человека во время проведения выборов, осуществляемую на основе сбора, обобщения и систематизации информации. Цель проведения мониторинга заключается в выявлении и анализе причин правонарушений в области избирательных прав и выработке эффективных способов предотвращения и устранения данных правонарушений. Отметим, что по Федеральному закону от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об обновлениях общественного контроля в РФ», общественный мониторинг входит в открытый перечень форм общественного контроля наряду с такими

---

1 Борноволоков П.А. О деятельности уполномоченного по правам человека в сфере обеспечения избирательных прав граждан / Академический вестник. 2011. № 1. С. 57-59.

2 См. Постановление Конституционного Суда РФ от 22 апреля 2013 г. № 8-П

формами, как общественная проверка, общественная экспертиза, публичные слушания и т.д. Однако согласно ч.3 ст. 2 упомянутого федерального закона его действие не распространяется на общественные отношения, регулируемые законодательством о выборах и референдумах, да и сам Уполномоченный в соответствии со своим государственным статусом не является субъектом общественного контроля. С формально-юридической точки зрения, было бы желательно внесение такого вида деятельности как «мониторинг нарушения прав» по любому из видов прав человека в перечень правовых средств, которыми пользуется Уполномоченный в пределах своей компетенции. Обозначение этого вида деятельности Уполномоченного в законодательстве позволило бы ему добиваться от государственных органов и должностных лиц выполнения обязанности реагировать на выводы мониторинга и принимать меры не только по устранению, но, что самое важное – по предупреждению нарушений.

В настоящее время такая практика аппарата Уполномоченного по правам человека не имеет законодательной основы и фактически строится на началах его добровольного взаимодействия с органами государственной власти. Данные мониторинга о предстоящих выборах, собранные за месяц до дня голосования в различных субъектах Российской Федерации, публикуются на официальном сайте Центральной избирательной комиссии РФ<sup>1</sup>. При этом особое внимание обращается на субъекты РФ, где выборы одновременно проходят на разных уровнях (глава субъекта, законодательный орган субъекта, муниципальные выборы). Сам мониторинг проходит при тесном сотрудничестве службы Уполномоченного по защите избирательных прав и Министерства внутренних дел РФ. Именно МВД оказывает реальную организационную и техническую помощь сотрудникам аппарата Уполномоченного в регионах и обеспечивает их доступ к информации о нарушениях прав. Ведомства совместно осуществляют оперативное дежурство, наблюдение за проходящим голосованием, фиксирование всех сообщений и принимаемых по ним мер. В случае необходимости сотрудник аппарата Уполномоченного выезжает вместе с оперативной группой на место происшествия, где фиксирует все происходящее, но не вмешивается в существо разрешения вопроса, а также может выступить с инициативой посещения какого-либо избирательного участка для наблюдения за ходом голосования.

Такая слаженность действий аппарата Уполномоченного и МВД на избирательном участке достигается выполнением Меморандума о сотрудничестве Уполномоченного по правам человека РФ и Министра внутренних дел РФ в области соблюдения и восстановления нарушенных прав и свобод человека от 14 октября 2004 г.

Согласно этому документу, при осуществлении мониторинга в единый день голосования сотрудники Аппарата Уполномоченного вправе:

---

<sup>1</sup> Регламент Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 28 июня 1995 г. № 7/46-П. Ст. 7.1 // <http://www.cikrf.ru>

- находиться в помещениях для голосования на избирательных участках в любое время с момента начала работы избирательных комиссий до завершения голосования;
- наблюдать за действиями членов избирательной комиссии (выдача бюллетеней избирателям, проверка документов граждан);
- проверять, оборудовано ли помещение для голосования таким образом, чтобы места выдачи бюллетеней, кабины для голосования и ящики для голосования находились в поле зрения наблюдателей;
- контролировать, обеспечивают ли кабины для голосования конституционное право на тайну голосования;
- следить, вывешена ли на стенде информация о кандидатах (партийных списках), внесенных в избирательные бюллетени; образцы заполненных бюллетеней; не содержится ли на стенде агитационные материалы; не содержат ли образцы заполненных бюллетеней информации о реальных кандидатах (партийных списках кандидатов);
- отслеживать, присутствуют ли дежурные сотрудники полиции на избирательных участках, и каким образом они реагируют на происходящие события;
- проверять, существует ли возможность для голосования инвалидов и тяжелобольных, как обеспечивается тайность их голосования (если им необходима помощь)
- следить за временем открытия и закрытия избирательных участков.

После завершения голосования сотрудник аппарата Уполномоченного составляет итоговый отчет, в котором анализирует полученные данные и зафиксированную информацию. Из отчетов всех сотрудников складывается общий мониторинг о едином дне голосования, данные которого отражаются в отчете Уполномоченного по правам человека. Отчет направляется Министру внутренних дел РФ и Председателю Центральной избирательной комиссии РФ.

Как видно из перечисленных полномочий представителей службы Уполномоченного по правам человека, они близки к полномочиям общественных наблюдателей<sup>1</sup>, за тем исключением, что представители Уполномоченного на избирательном участке действуют совместно с сотрудниками МВД. Собственных властных полномочий у них нет. С одной стороны, такое сотрудничество создает дополнительный инструментарий для контроля за ходом выборов и превенцией правонарушений в этой сфере. А с другой стороны, привлечение Уполномоченного по правам человека в РФ и его аппарата в каждом субъекте федерации к контролю над процессом выборов может быть более эффективно, если им будут предоставлены реальные полномочия, а также гарантии автономности и независимости. На наш взгляд, для предотвращения нарушений избирательных прав граждан Уполномоченным речь должна идти не о наблюда-

---

<sup>1</sup> См. ст. 33 Федерального закона от 22.02.2014 № 20-ФЗ (ред. от 05.10.2015) «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»

тельных функциях, а о создании дополнительного уровня общественного контроля.

### **Библиография:**

1. Борноволоков П.А. О деятельности уполномоченного по правам человека в сфере обеспечения избирательных прав граждан / Академический вестник. 2011. № 1. С. 57-59.
2. Права человека: учебник / отв. ред. Е. А. Лукашева. М., 2015. С. С. 39, 156.
3. Общественный контроль на выборах: учеб. пособие / под ред. В.В. Полянского, И.Б. Борисова. М., 2015. С. 13.
4. Конституция в XXI веке: сравнительно-правовое исследование / отв. ред. В.Е. Чиркин. М., 2011. С. 335.
5. Регламент Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 28 июня 1995 г. № 7/46-П. Ст. 7.1 // <http://www.cikrf.ru>
6. Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан и права на участие в референдуме РФ» в ред. от 03.11.2015. Электронная система Консультант Плюс.
7. Доклад Уполномоченного по правам человека Российской Федерации за 2010 г. М. 2011 С. 6
8. Доклад Уполномоченного по правам человека Российской Федерации за 2013 г. М. 2014 С. 12
9. Постановление Конституционного Суда РФ от 22 апреля 2013 г. № 8-П
10. Федеральный конституционный закон о внесении изменений в федеральный конституционный закон "Об уполномоченном по правам человека в российской федерации" и федеральный конституционный закон "о Правительстве Российской Федерации" от 23 мая 2015 г. №4-ФКЗ

# СОЦИАЛЬНО-ТРУДОВЫЕ ПРАВА И ИХ ЗАЩИТА

Капилина М.С.<sup>1</sup>

## Применение понятия правовой культуры с целью защиты прав работника на локальном уровне

**Аннотация:** В статье рассмотрены особенности применения понятия правовой культуры на локальном уровне. Определены критерии отнесения понятий к элементам правовой культуры. Произведен анализ практики применения данного понятия на локальном уровне с целью защиты прав работника.

**Ключевые слова:** правовая культура, элементы понятия "правовая культура", работник, работодатель, локальное нормотворчество.

Правовая культура является одним из элементов обеспечения прав человека, формирует оценочные суждения личности, помогает лицу структурировать свои представления о профессиональных навыках контрагента.

Трудовое законодательство начинается с локального уровня. Установив изменения в конкретной организации (или сети организаций), только после удачного внедрения, появления положительной динамики, возможно вносить изменения в законодательство.

С введением понятия "правовая культура" по - другому поступить фактически невозможно.

Трудности начинаются с определения данного понятия. Источников масса, и каждый трактует данное понятие по своему. Приведем несколько определений различных авторов и увидим, что мнения различны. Вообще первая проблема на данном этапе -это формирование единого понимания. Следует разобраться, возможно ли это единое понимание.

Правовая культура определяется уровнем правового сознания общества, социальных групп и личности, способами деятельности, предполагающими социально активное поведение, качественным состоянием правовой жизни, а также правовым воспитанием и юридическим образованием<sup>2</sup>.

Правовая культура органично связана с законностью и представляет собой меру освоения и практического использования накопленных человечеством правовых ценностей, передаваемых в порядке преемственности от поколения к поколению<sup>3</sup>.

---

1 Капилина Марина Сергеевна, магистрант юридического факультета РГУНГ имени И.М. Губкина

2 Кунев А. Н. Законность и правовая культура в условиях становления правового государства : теоретико-правовое исследование. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Специальность 12.00.01 - теория и история права и государства ; история учений о праве и

государстве /А. Н. Кунев ; Науч. рук. Е. А. Певцова. -М., 2011. -24 с

3 Кунев А. Н. Законность и правовая культура в условиях становления правового государства : теоретико-правовое исследование. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Специальность 12.00.01 - теория и история права и государства ; история учений о

Правовая культура — это не просто то или иное отношение к праву, но прежде всего, уважительное отношение к его нормам.

Под правовой культурой следует понимать духовную и материальную систему правовой жизни социума, детерминированную общественно-экономическим строем, и оцениваемую исходя из достигнутого уровня развития правосознания, правовой деятельности, юридической техники и эволюции человека как субъекта права<sup>1</sup>.

Хотелось бы проанализировать данные определения "Правовая культура определяется уровнем правового сознания общества, социальных групп и личности" по Куневу. Что такое правовое сознание?

Правосознание есть идейная, психологическая, духовная форма права, его непосредственный идеологический источник<sup>2</sup>.

Психологическая теория Л.И. Петражицкого рассматривает право как явление индивидуальной психики. Право сводится к особому виду эмоций – психологическим переживаниям. Особенности психики человека, «импульсы» и эмоции играют главную роль не только в приспособлении человека к условиям жизни общества, но и в образовании права и государства<sup>3</sup>.

Ссылаясь на мнения теоретиков права можно охарактеризовать правовую культуру как идейную, психологическую, духовную форму права, психологические переживания личности, суждения на предмет активной гражданской позиции, на предмет личного отношения к праву.

Закрепляя данное понятие на правовом уровне, возможно внесение элементов дискриминации. Ибо навязывать лицу форму суждений, формировать за него его правовые переживания посредством неких штрафных санкций, которые последовали бы как данность, ведь мы выносим это понятие на правовой уровень, мне представляется действием, ущемляющим права работников.

Вместе с тем, из данного понятия можно извлечь последствия положительного свойства. С помощью понятия правовой культуры возможно улучшение положения работника. Ведь при осуществлении трудовой деятельности случаются ситуации взаимодействия с контрагентами, явно нарушающими культуру общения. С такой ситуацией могут столкнуться сотрудники юридических консультаций. Когда обслуживание клиента, оказание ему юридической помощи становится весьма затруднительным в силу неподобающего обращения гражданина (будь то нецензурная брань, нахождение клиента в состоянии алкогольного опьянения). Отказ в оказании юридических услуг может восприниматься руководством весьма враждебно, но в таких ситуациях по - другому по-

---

праве и

государстве /А. Н. Кунев ; Науч. рук. Е. А. Певцова. -М., 2011. -24 с

1 Гуляихин В. Н. Правовая культура как объект научного исследования: методологические подходы, структура и критерии оценки // Юридические исследования. 2013. № 4. С. 135—158.

2 Кохановский В.П. Основы философии науки: учебное пособие для аспирантов. Ростов н/Д., 2007.с.36

3 Петражицкий Л.И. Теория права и государства в связи с теорией нравственности. М., 1999. [с.10–35].

ступить фактически невозможно. Юрист данного адвокатского образования может ссылаться на отсутствие культуры лица, обратившегося в организацию.

Стоит сказать, что данное понятие оценочно. В каждом конкретном случае следует определять круг субъектов, применяющих данное понятие. В процессе трудоустройства его часто применяет работодатель. Но определение уровня правовой культуры возможно лишь на основе личного убеждения, суждений работодателя. Данные суждения могут быть ошибочными, ибо четких критериев не имеется. И в связи с этим возникает вопрос: могут ли существовать вообще четкие критерии определения уровня правовой культуры? Если да, то каким должен быть перечень необходимых знаний? Что подпадает под понятие правовой культуры? И какие возможны санкции в силу ее несоблюдения? Вообще, возможны ли санкции, или же каждый имеет право на невежество?

Попытаемся отследить на прикладном уровне аспекты подпадающие под понятие правовой культуры и ее признаки.

На данном этапе, в акте локального уровня шанс встретить термин "правовая культура" довольно мал. Но все же есть элементы, относимые к признакам данного понятия.

В качестве примера, рассмотрим коллективный договор между работодателем и объединенной профсоюзной организацией ООО «ЛУКОЙЛ-ИНЖИНИРИНГ»<sup>1</sup>

В данном локальном акте можно встретить положения, относящиеся к правовой культуре работника и работодателя.

"2.2.3. Кандидат проходит предварительное собеседование в Службе по управлению персоналом и с руководителями структурного подразделения, на работу в которое рассматривается его кандидатура.

В целях объективной оценки качеств Кандидата в Службе по управлению персоналом возможно (с согласия Кандидата) применение методов тестирования, анкетирования, интервьюирования и других<sup>2</sup>".

Данный пункт можно отнести к применению понятия правовой культуры на локальном уровне. Применяет данное понятие работодатель, либо представитель работодателя, уполномоченный проводить собеседование с соискателем. Работодатель (либо представитель работодателя) принимает решение о трудоустройстве конкретного лица в силу:

---

1 Коллективный договор между работодателем и объединенной профсоюзной организацией ООО «ЛУКОЙЛ-ИНЖИНИРИНГ» Принят на конференции трудового коллектива ООО «ЛУКОЙЛ-Инжиниринг» 30 сентября 2011 года, с изменениями и дополнениями, внесенными протоколами постоянно действующей двухсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений №1 от 14.10.2011

2 Коллективный договор между работодателем и объединенной профсоюзной организацией ООО «ЛУКОЙЛ-ИНЖИНИРИНГ» Принят на конференции трудового коллектива ООО «ЛУКОЙЛ-Инжиниринг» 30 сентября 2011 года, с изменениями и дополнениями, внесенными протоколами постоянно действующей двухсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений №1 от 14.10.2011, №2 от 29.11.2011, №3 от 17.01.2012, №4 от 27.02.2012, №5 от 12.03.2012, №6 от 18.07.2012. Приложение № 2 к коллективному договору. Правила внутреннего трудового распорядка ООО «ЛУКОЙЛ-Инжиниринг» [сайт] URL: <http://www.es.lukoil.com>

- а) профессиональных навыков соискателя, его опыта работы в данной сфере;
- б) профессиональных достижений (грамоты, сертификаты, наградные листы);
- в) суждений о соискателе, личного мнения работодателя, которое складывается в процессе общения с соискателем.

Интервьюирование является важной частью собеседования. В процессе интервьюирования у работодателя формируется целостный образ, появляется возможность "оценить" кандидата на предоставляемую должность. На данном этапе значимы проявления правовой культуры, поскольку работодатель отдает свое предпочтение соискателю "подкованному" в правовой сфере, с активной гражданской позицией, и сведущему в вопросах права. Высокая квалификация специалиста, его умение обосновать принимаемое решение, подкрепив его нормой закона - является неоспоримым преимуществом перед конкурентами.

Именно поэтому подобные положения закреплены в локальных актах. Работодатель заинтересован в высокой квалификации своих сотрудников. В подтверждение данных слов, можно привести следующие положения:

"4.2.11. Поддерживать и развивать инициативу и деловую активность Работников, способствовать созданию в трудовом коллективе творческой обстановки, своевременно рассматривать предложения и замечания работников и сообщать им о принятых мерах;

4.2.12. Обеспечивать систематическое повышение квалификации Работников по направлениям их деятельности;

4.2.13. Предоставлять работникам, совмещающим работу с обучением, гарантии, предусмотренные ТК РФ, иными нормативными правовыми актами, трудовым договором<sup>1</sup>".

Как видно из вышеперечисленного, у работодателя имеется прямая заинтересованность в подготовленных, ответственных, разносторонних, образованных кадрах. Это способствует повышению производительности и успеваемости.

Подводя итоги, можно сделать вывод, что правовая культура может стать элементом правовой деятельности на локальном уровне. Из данного понятия можно извлечь последствия положительного свойства, как для работника, так и для работодателя.

### **Библиография:**

1. Гуляихин В. Н. Правовая культура как объект научного исследования: методологические подходы, структура и критерии оценки // Юридические исследования. 2013. № 4

---

<sup>1</sup> Коллективный договор между работодателем и объединенной профсоюзной организацией ООО «ЛУКОЙЛ-ИНЖИНИРИНГ» Принят на конференции трудового коллектива ООО «ЛУКОЙЛ-Инжиниринг» 30 сентября 2011 года, с изменениями и дополнениями, внесенными протоколами постоянно действующей двухсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений №1 от 14.10.2011, №2 от 29.11.2011, №3 от 17.01.2012, №4 от 27.02.2012, №5 от 12.03.2012, №6 от 18.07.2012. Приложение № 2 к коллективному договору. Правила внутреннего трудового распорядка ООО «ЛУКОЙЛ-Инжиниринг» [сайт] URL: <http://www.es.lukoil.com>



2.Кохановский В.П. Основы философии науки: учебное пособие для аспирантов. Ростов н/Д., 2007.

3.Кунев А. Н. Законность и правовая культура в условиях становления правового государства : теоретико-правовое исследование. Автореферат дис. к.ю.н. /А. Н. Кунев -М., 2011. -24 с

**Зорина О. О.<sup>1</sup>**

### **Производственный совет: ключ или барьер для социальной функции трудового права**

**Аннотация:** Статья посвящена одной из новых форм реализации социальной функции трудового права – производственному совету. Автор рассматривает российскую модель производственного совета, его место в системе социально-трудовых отношений.

**Ключевые слова:** социальная функция трудового права, производственный совет, участие работников в управлении организацией.

Социальная функция трудового права – одна из двух основных функций трудового права. Ее эффективность во многом зависит от внедрения новых форм реализации прав работников. Эффективность предполагает сопоставление потенциала трудовой функции и фактических результатов ее реализации.

Термин «социальная функция» трудового права в настоящее время является более предпочтительным, чем «защитная функция». Это связано с обеспечением всестороннего развития личности, а не ограничение трудового права рамками защиты интересов работника. На это обращал внимание А. С. Пашков при определении социальной функции трудового права<sup>2</sup>. Поэтому для реализации социальной функции на современном этапе профессиональных союзов недостаточно, следует развивать практику создания производственных советов.

В качестве одного из принципов правового регулирования ТК РФ называется обеспечение права работников на участие в управлении организацией в предусмотренных законом формах. Для осуществления данного права законодатель в 2013 г. предусмотрел возможность формирования производственного совета, идея которого была выражена в 2012 г. (Указ Президента №597). Стоит отметить, что в доктрине трудового права понятие производственной демократии было сформулировано в 1989 г. А. М. Куренным как участие трудящихся, их трудовых коллективов и общественных организаций в управлении социалистическим производством на уровне его основного звена – предприятия<sup>3</sup>.

Однако российский вариант производственного совета, его правовая природа, место в системе социально-трудовых отношений вызывает многочисленные вопросы. Цель создания производственного совета состоит в расширении

---

1 Зорина Ольга Олеговна, аспирантка МГУ им. М. В. Ломоносова

2 Советское трудовое право / Под ред. А. С. Пашкова. М., 1988. С. 56

3 Производственная демократия и трудовое право / Куренной А.М. - М.: Изд-во Моск. ун-та, 1989.

участия работников в управлении предприятиями. Участие в управлении есть одна из форм социального партнерства (ст. 27). Однако в ТК РФ упоминается производственный совет исключительно в статье, устанавливающей основные права работодателя.

Н. Л. Лютов называет российский производственный совет «имитацией заимствования» немецкой модели, ставя вопросы: а нужно ли это РФ? Эффективны ли данные органы в ФРГ? Имеется ли положительный опыт заимствования немецкой модели у других стран? Исследователь приходит к выводу о приемлемости идеи в целом и одновременно о необходимости ее внедрения с учетом национальных особенностей<sup>1</sup>.

Немецкий производственный совет является представительным органом работников (профсоюзы действуют на более высоких уровнях социального партнерства). Конкуренции полномочий производственного совета и профсоюза не возникает. Регулирование деятельности производственного совета в Германии осуществляется в соответствии со специальным законом. Особо важны положения, устанавливающие перечень вопросов, по которым принимаются совместные решения работодателя и производственного совета. Анализ данного перечня сопоставим содержанием российских коллективных договоров и соглашений, то есть актов социального партнерства.

В ТК РФ, как отмечалось выше, возможность создания производственного совета закреплена в качестве права (но не обязанности) работодателя. Регулирование деятельности (определение полномочий, состава, порядка деятельности, взаимодействия с работодателем) осуществляется на уровне локальных нормативных актов. Это может быть Положение о производственном совете. Законодатель не устанавливает порядка формирования, примерного перечня полномочий производственного совета, гарантий для членов производственного совета. Гарантии должны найти свое место в локальном нормативном акте (Положении о производственном совете). Например, гарантии о времени исполнения ими своих обязанностей, о сохранении за ним на соответствующий период места работы (должности) и др. Представляется целесообразным разработать Типовое Положение о производственном совете, а также выработать критерии оценки эффективности его деятельности.

Для работодателя производственный совет представляет интерес ввиду следующего. Членами производственного совета становятся работники, имеющие достижения в труде, знающие процесс и специфику деятельности. Данный совещательный орган позволяет работодателю сформировать «интеллектуальный центр» организации. Работодатель заинтересован в получении от работников конкретных предложений, направленных на совершенствование производительности труда. В определенной мере данный орган для работодателя есть средство самосохранения: часть ответственности за результаты деятельности делегируется работникам. Речь идет не о юридической ответственности, а об

---

<sup>1</sup>Лютов Н. Л. Производственные советы в России: баланс экономических и социальных прав / Н. Л. Лютов // Журнал российского права. 2014. Т. 2. № 5. С. 95-104.

усилении интеграции работников в управленческие процессы. У работников формируется инициативное отношение к деятельности организации, в систему ценностей работника включаются ценности компании. Это то, что В. М. Лебедев называет формирующей ролью трудового права (акрибология трудового права<sup>1</sup>).

Модель, закрепленная нашим законодателем, не позволяет признать производственный совет эффективным механизмом обеспечения реализации права работника на участие в управлении организацией. Таким образом, цель установления данной нормы, заложенный в нее потенциал не воплощены в жизнь. Это свидетельство неэффективности нормы. Для выхода из сложившейся ситуации следует, в частности, определить место производственного совета в системе социально-трудовых отношений, разработать Типовое положение о производственном совете, выработать критерии оценки эффективности его деятельности. Необходимо более четко разграничить сферу деятельности профсоюза и производственного совета.

#### **Библиография:**

1. Куренной А.М. Производственная демократия и трудовое право / - М.: Изд-во Моск. ун-та, 1989. - 215 с.
2. Лебедев В.М. Некоторые проблемы развития трудового права России //Вестн. Том.гос. ун-та. 2014. № 384.
3. Лютов Н. Л. Производственные советы в России: баланс экономических и социальных прав / Н. Л. Лютов // Журнал российского права. 2014. Т. 2. №. 5.
4. Советское трудовое право / Под ред. А. С. Пашкова. М., 1988.

**Ильин С.В.**<sup>2</sup>

### **Дискриминация по гендерному признаку в сфере трудовых отношений**

**Аннотация:** В данной статье приведена статистика дискриминации в сфере труда по гендерному признаку, чем аргументируется необходимость реформирования антидискриминационного законодательства в России. Предлагается, как способ решения поставленных проблем, создание Комиссии по обеспечению равных возможностей в сфере труда по аналогии с таким органом в США (U.S. Equal Employment Opportunity Commission).

**Ключевые слова:** дискриминация, гендерный признак, трудовые отношения, статистика Роструда, статистика МОТ, зарубежные исследования, Мировой Банк, Комиссия ЕЕОС.

Защита прав работников в современных условиях до сих пор актуальна. Это напрямую связано с тем, что работник является слабой стороной трудового

---

<sup>1</sup>Лебедев В.М. Некоторые проблемы развития трудового права России //Вестн. Том.гос. ун-та. 2014. № 384. С. 161

<sup>2</sup> Ильин Сергей Владимирович. студент 2 курса бакалавриата Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики».

отношения. Именно поэтому, государственное обеспечение его правовой защиты должно оставаться приоритетным при реформировании трудового законодательства. Несмотря на постоянную модернизацию трудового законодательства, устранение пробелов и решение коллизий в нем, все еще остается множество проблем. Одна из них, на наш взгляд, наиболее серьезная и в последнее время наиболее «болезненная» - дискриминация работников по гендерному признаку.

Объем данной статьи не позволяет уделить внимание всем международным актам, содержащим антидискриминационные положения, в том числе против дискриминации по признаку пола, ратифицированным Российской Федерацией. Однако особо следует выделить ст. 1 и ст. 2 «Всеобщей декларации прав человека»<sup>1</sup>, Ч. 1 ст. 1 Конвенции МОТ № 111 «О дискриминации в области труда и занятий», в соответствии с которой под дискриминацией в сфере труда следует понимать: всякое различие, недопущение или предпочтение, проводимое работодателем по признаку пола, приводящее к уничтожению или нарушению равенства возможностей или обращения в области труда и т.д.<sup>2</sup>; Конвенцию МОТ № 100 «О равном вознаграждении мужчин и женщин за труд равной ценности»<sup>3</sup>; Конвенцию МОТ № 156 «О равном обращении и равных возможностях для трудящихся мужчин и женщин: трудящиеся с семейными обязанностями»<sup>4</sup>, «Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах»<sup>5</sup>, «Международный пакт о гражданских и политических правах»<sup>6</sup>, «Конвенцию ООН о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин»<sup>7</sup> (при этом следует помнить, что мы в настоящем исследовании под возможной «жертвой» дискриминации понимаем не только женщину, но и мужчину) и «Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод»<sup>8</sup>.

Приведенные международные акты свидетельствуют о том, что дискриминация по признаку пола до сих пор не устранена и остается насущной проблемой для граждан многих стран, судя по отчетам Международной организа-

---

1 Всеобщая декларация прав человека: принята и провозглашена резолюцией 217 А (III) Генеральной Ассамблеи ООН 10.12.1948 г. «Российская Газета» - 1998. – 10 дек. – С.4.

2 Конвенция МОТ N 111 о дискриминации в области труда и занятий: принята Генеральной Конференцией МОТ 25.07.1958 г. «Ведомости ВС СССР». 1961. N 4. Ст. 448.

3 Конвенция МОТ N 100 относительно равного вознаграждения мужчин и женщин за труд равной ценности: принята Генеральной Конференцией МОТ 29.06.1951 г. «Ведомости ВС СССР». 1956. N 10. Ст. 202.

4 Конвенция МОТ N 156 о равном обращении и равных возможностях для работников мужчин и женщин: работники с семейными обязанностями: принята Генеральной Конференцией МОТ 23.06.1981 г. СЗ РФ. 2004. N 32. Ст. 3284.

5 Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах: принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи ООН 19.12.1966 г. «Ведомости ВС СССР». 1976. N 17 (1831).

6 Международный пакт о гражданских и политических правах: принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи ООН 16.12.1966 г. «Ведомости ВС СССР». 1976. N 17. Ст. 291.

7 Конвенция ООН о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин: принята резолюцией 34/180 Генеральной Ассамблеи ООН 18.12.1979 г. «Ведомости ВС СССР». 1982. N 25. Ст. 464.

8 Конвенция о защите прав человека и основных свобод ETSN 005. Рим.04.11.1950 г. СЗ РФ. 2001. Ст. 163.

ции труда и различным статистическим исследованиям<sup>1</sup>. В 2000 году ООН провозгласила «Цели развития тысячелетия»<sup>2</sup>, и одной из фундаментальных ценностей названо достижение гарантированности равенства прав и возможностей мужчин и женщин в 21 веке.

Обратимся к изучению ситуации в Российской Федерации. По итогам 2014 г. в Роструд поступило около 98,3 тыс. обращений о нарушении трудовых прав женщин (около 29% от всех обращений)<sup>3</sup>. Анализируя статистику 2008 г., следует обратить внимание, что в течение него Роструд установил и устранил свыше 16,9 тыс. нарушений закона в отношении женщин<sup>4</sup>. Таким образом, мы наблюдаем, что количество обращений, поступивших от женщин значительно возросло за шесть лет.

Например, в 2008 г. наиболее типичными нарушениями в отношении женщин являлись: привлечение женщин, имеющих детей в возрасте до трех лет, и работников, имеющих детей-инвалидов с детства до 18 лет, к сверхурочной работе; невыплата пособий в период отпуска по уходу за ребенком; незаключение или нарушение порядка расторжения письменного трудового договора; непредоставление или предоставление в уменьшенных сроках дополнительных оплачиваемых отпусков; нарушение норм предельно допустимых нагрузок; нарушение режима труда и отдыха<sup>5</sup>.

По результатам же изучения обращений женщин в 2014 г.: 65,5 тыс. дел касались вопросов оплаты труда; 26,2 тыс. – оформления и расторжения трудовых договоров; 6,5 тыс. – несоблюдения норм охраны труда.

Таким образом, отчетливо видно изменение не только в количестве, но и в характере правонарушений.

Обратимся к вопросу оплаты труда. Если рассматривать разницу в уровне заработной платы мужчины и женщины в России, то она составляет 33% по результатам отчета МОТ 2014/2015 года<sup>6</sup>. А исследования Международного банка реконструкции и развития содержат еще более неутешительную статистику по

---

1 Например, анализ Отдела статистики МОТ: Модуль по статистике труда. URL: [http://www.unece.org/fileadmin/DAM/stats/documents/ece/ces/ge.30/2012/mtg2/Presentation\\_Pay\\_Gap\\_rus.pdf](http://www.unece.org/fileadmin/DAM/stats/documents/ece/ces/ge.30/2012/mtg2/Presentation_Pay_Gap_rus.pdf) (дата доступа: 29.10.2015 г.) // либо исследование AAUW (The American Association of University Women): The Simple Truth about the Gender Pay Gap (Fall 2015). URL: <http://www.aauw.org/research/the-simple-truth-about-the-gender-pay-gap/> (дата доступа 29.10.2015 г.)

2 ООН. URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/summitdecl.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/summitdecl.shtml) (дата доступа: 14.10.2015 г.)

3 Коммерсантъ.ru. Работодатель женщину не обидит. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/2682604> (дата доступа: 06.10.2015 г.) // Образец.org. 1/3 обращений в Роструд в 2014 г. касались нарушения прав женщин. URL: <http://obrazec.org/news/2015/03/245.htm> (дата доступа: 06.10.2015 г.)

4 Сборник статей: Дискриминация в сфере труда по гендерному признаку. Под ред. М.Е. Баскаковой. М.: ОАО "Первая Образцовая типография", 2013. – С. 29.

5 Там же.

6 Коммерсантъ.ru. Разрыв между зарплатами мужчин и женщин сохраняется. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/2628827> (дата доступа: 14.10.2015 г.)

России: заработная плата женщин составляет 52% от мужской в случае, если это работа, куда их доступ зачастую ограничен, и 64% при «обычной» работе<sup>1</sup>.

Теперь обратимся к исследованиям зарубежных специалистов о положении дел в Российской Федерации по доступу слабого пола к отдельным профессиям и возможности занимать определенные должности. Например, недавно Международный банк реконструкции и развития опубликовал собственное исследование «Women, Business and the Law 2016: Getting to Equal»<sup>2</sup>, в котором отметил, что у российских женщин отсутствует доступ к 456 видам работ<sup>3</sup>. Если рассматривать равенство мужчин и женщин в занятии руководящих постов, то в России менее чем 5% мест в правлении занимают женщины<sup>4</sup>.

О дискриминации женщин в области трудовых отношений можно привести еще один яркий пример. В январе этого года было опубликовано интервью с женщиной-капитаном судна, которая после признания ее работодателя банкротом столкнулась с самым настоящим проявлением дискриминации в сфере труда: в нескольких крупных круизных компаниях ее проинформировали, что женщин на работу по этой должности не принимают. Она обратилась в Российский профсоюз моряков и дело сразу же получило огласку<sup>5</sup>. Конфедерация Труда России также обратила внимание на существующую проблему практической невозможности девушек-морячек трудоустроиться<sup>6</sup>.

Однако в Российской Федерации существуют и ситуации, при которых ограничивают в определенных правах не женщину, а мужчину, по причине его пола. Например, обратимся к делу гражданина А.Е. Остаева, которое рассматривалось Конституционным Судом<sup>7</sup>. Он являлся отцом троих детей, одному из которых еще не исполнилось 3 лет, а еще один был признан инвалидом. Мать детей по причине ухода за детьми не работала. При данных обстоятельствах А.Е. Остаев был уволен на основании п. 2 ч. 1 ст. 81 ТК РФ<sup>8</sup>. В своем иске, гражданин указал на несправедливость и незаконность ч. 4 ст. 261 ТК РФ, со-

---

1 Росбалт. Отчет ВБ: трудовая дискриминация женщин в России находится на рекордно высоком уровне. URL: <http://www.rosbalt.ru/main/2015/09/11/1439522.html> (дата доступа: 06.10.2015 г.)

2 International Bank for Reconstruction and Development (The World Bank). URL: <http://wbl.worldbank.org/~media/WBG/WBL/Documents/Reports/2016/Women-Business-and-the-Law-2016.pdf> (дата доступа: 06.10.2015 г.)

3 Росбалт. Отчет ВБ: дискриминация женщин находится на рекордно высоком уровне. URL: <http://www.rosbalt.ru/main/2015/09/11/1439522.html> (дата доступа: 06.10.2015 г.)

4 Коммерсант.ru. Пол мешает руководству. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/2645211> (дата доступа: 14.10.2015 г.)

5 Конфедерация Труда России. Женщина-капитан в Приморье столкнулась с гендерной дискриминацией. URL: [http://www.ktr.su/content/news/detail.php?ID=3675&sphrase\\_id=2572](http://www.ktr.su/content/news/detail.php?ID=3675&sphrase_id=2572) (дата доступа: 06.10.2015 г.)

6 Конфедерация Труда России. Единицы морячек в России могут осуществить свою мечту. Почему? URL: [http://www.ktr.su/content/news/detail.php?ID=3906&sphrase\\_id=2572](http://www.ktr.su/content/news/detail.php?ID=3906&sphrase_id=2572) (дата доступа: 06.10.2015 г.)

7 Постановление Конституционного Суда РФ от 15.12.2011 N 28-П "По делу о проверке конституционности части четвертой статьи 261 Трудового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина А.Е. Остаева". СЗ РФ. 2011. N 52. Ст. 7639.

8 Сокращение численности или штата работников организации, индивидуального предпринимателя. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. N 197-ФЗ. СЗ РФ. 2002. N 1 (ч. 1). Ст. 3.

державшую гарантию о невозможности увольнения в таком случае только женщин.

Следует отметить, что такого рода дела были предметом рассмотрения Европейского Суда по правам человека, например, дело «Веллер против Венгрии»<sup>1</sup>, где ЕСПЧ подтвердил недопустимость установления различий, необоснованно ставящих семьи, воспитывающие детей, в неравное положение в вопросах доступа к льготам, направленным на поддержку детей и семьи в целом<sup>2</sup>.

Таким образом, следует сделать вывод, что гендерной дискриминации подвергаются в Российской Федерации оба пола, и, самое главное, продолжают подвергаться. Следовательно, стоит задуматься над вопросом, насколько эффективно просто провозглашать запрет дискриминации, если это не влияет на решения работодателей? В связи с этим, в научных кругах давно появилась идея создать специализированный орган, который будет разрешать споры о дискриминации в сфере трудовых отношений<sup>3</sup>.

Примером для создания такого органа может послужить Комиссия по обеспечению равных возможностей в области труда и занятий США<sup>4</sup> (далее – Комиссия ЕЕОС). В первую очередь, она следит за исполнением законов, направленных на устранение дискриминации в сфере труда работника или трудоустраивающегося по признакам пола, возраста, расы, религии, национального происхождения, беременности, возраста, инвалидности и др.

Более того, Комиссия ЕЕОС имеет полномочия по расследованию обвинений о дискриминации работника или трудоустраивающегося, направленные против работодателей. В случае обнаружения дискриминации, данный орган устанавливает ответственность (размер суммы штрафа). Если же эти меры оказываются неэффективными, Комиссия ЕЕОС может подать иск в защиту прав граждан и интересов общества.

Следующий важный элемент деятельности Комиссии ЕЕОС – это предложение нормативных актов, регламентов, инструкций и руководящих указаний. Например, по ее инициативе был принят «Закон о недопущении дискриминации беременных»<sup>5</sup> или «Поправки к Закону об американцах-инвалидах»<sup>6</sup>.

Данным органом также ведется информационно-просветительская работа по предотвращению дискриминации в сфере труда (например, распространение

---

1 Информация о постановлении ЕСПЧ от 31.03.2009 по делу "Веллер (Weller) против Венгрии" (жалоба N 44399/05). "Бюллетень Европейского Суда по правам человека". 2009. N 8.

2 Там же.

3 Кауров В.Г. Защищенность работников по международному трудовому праву, трудовому праву США и России (Сравнительное исследование): Дис. ... канд. юрид. наук. Владивосток. 2001. – С. 195.

4 U.S. Equal Employment Opportunity Commission (EEOC). URL: <http://www.eeoc.gov/> (дата доступа: 26.10.2015 г.)

5 U.S. Equal Employment Opportunity Commission. The Pregnancy Discrimination Act (PDA) of 1978. URL: <http://www.eeoc.gov/laws/statutes/pregnancy.cfm> (дата доступа: 26.10.2015 г.)

6 Equal Employment Opportunity Commission. Amendments to Regulations Under American with Disabilities Act. 2015-08827. Monday, April 20, 2015. Federal Register. URL: <https://federalregister.gov/a/2015-08827> (дата доступа: 26.10.2015 г.)

федеральных учебных материалов), контроль и оценка актов федеральных органов, составление и опубликование статистических данных.

Комиссия ЕЕОС является двухпартийной и состоит из 5 членов, назначаемых Президентом: Председателя, заместителя Председателя и 3 членов Комиссии. Помимо Комиссаров, Президент утверждает и Генерального Советника при Комиссии с целью ее поддержки, обеспечения руководства, координации и контроля за деятельностью Комиссии и ее судебных программ.

Заседания Комиссии ЕЕОС открыты для публики (за исключением обсуждения судебных стратегий, рекомендаций к тяжбам и административным разбирательствам и пр.). Повестки заседания публикуются за неделю в «Федеральном Регистре» (периодическое издание Правительства США)<sup>1</sup>.

По нашему мнению, создание аналогичного органа в Российской Федерации обеспечит полноценный контроль за соблюдением антидискриминационного законодательства, а также возьмет на себя роль регулирующего органа по вопросам дискриминации в сфере труда.

#### **Библиография:**

1. Кауров В.Г. Защищенность работников по международному трудовому праву, трудовому праву США и России (Сравнительное исследование): Дис. ... канд. юрид. наук. Владивосток. 2001. – 235 с.
2. Сборник статей: Дискриминация в сфере труда по гендерному признаку. Под ред. М.Е. Баскаковой. М.: ОАО "Первая Образцовая типография", 2013.–239 с.

**Сидорова А.И.**<sup>2</sup>

### **Этические нормы трудового права**

**Аннотация:** Автор статьи исследует вопросы этических норм трудового права локального уровня, дана оценка некоторым из них. По мнению автора, отдельные положения локальных нормативных актов российских организаций не соответствуют общепринятым этическим нормам.

**Ключевые слова:** этика, норма права, корпоративное управление.

На протяжении многих веков, чтобы комфортно жить в обществе, люди вырабатывали определенные правила поведения. Эти правила были разнообразны: они касались вопросов взаимоотношений в семье, в кругу друзей и знакомых, поведения в общественном месте, на работе и т. д. Данные правила поведения следует отнести к группе социальных норм.

Социальные нормы - общепризнанные или достаточно распространенные эталоны, образцы, правила поведения людей, средства регуляции их взаимодействия<sup>3</sup>

---

1 Federal Register. URL: <https://www.federalregister.gov/> (дата доступа: 26.10.2015 г.)

2 Сидорова Александра Игоревна, студентка 4 курса Юридического факультета Российского государственного университета им. И.М. Губкина

3 Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: учебник. – Юристъ, 2004.С.104



Этические нормы трудового права можно отнести к группе социальных норм. Этика делового общения, как частный случай универсальной этики, представляет собой совокупность нравственных норм, регулирующих отношения и поведение людей в сфере их производственной деятельности. В зависимости от вида этой деятельности, профессиональных целей и задач, условий труда возможна конкретизация основополагающих нравственных принципов и требований в рамках общепринятых этических норм. В связи с этим правомерно говорить о корпоративной этике. Системы норм и правил закрепляются в нормативно-правовых актах, которые относятся к источникам трудового права.

Источники трудового права – это нормативно-правовые акты и отдельные нормы, регулирующие отношения, входящие в предмет трудового права<sup>1</sup>. Обычно этические нормы относятся к негласным правилам, также как и нормы морали, но некоторые крупные компании, такие как ОАО «РЖД» или ПАО «Газпром», данные правила вывели в единый документ — так называемый «Кодекс корпоративной этики».

Локальные нормативно-правовые акты, регулирующие правила корпоративного поведения, могут применяться по принципу отражения в них интересов работников, в части, улучшающей их положение.

Общие принципы этического поведения сотрудников в документах разных компаний обычно сводятся к следующему: соблюдение законодательства и внутренних актов компании, следование высоким моральным принципам, ответственное отношение к должностным обязанностям, поддержка положительной репутации компании, уважительное отношение к коллегам и клиентам, соблюдение конфиденциальности информации.

Качество корпоративного управления является наиболее явной проблемой для многих российских компаний. Те компании, которые разработали для себя локальные акты, регулирующие корпоративное управление и определяющие этические задачи организации, берут на себя обязанности по соблюдению прав акционеров и инвесторов, обязуются быть открытыми для кредиторов, партнеров и клиентов. Обеспечить высокое качество корпоративного управления на практике достаточно трудно. Поэтому, принятие собственного кодекса корпоративной этики - один из способов обеспечения открытости и публичности компании, для которой соблюдение высоких стандартов корпоративного поведения является средством повышения привлекательности компании.

Рассмотрим плюсы и минусы «Кодекса корпоративной этики» ПАО «Газпром».

Для современных крупных организаций стали актуальными выработка и принятие членами трудового коллектива определенного свода этических норм, который смог бы работать на достижение поставленных целей. Это дало бы возможность бороться с внутренними конфликтами, текучестью кадров, слабой трудовой дисциплиной, отсутствием справедливости при распределении прибыли (т.е. с наличием дискриминации в сфере оплаты труда), разглашением

---

1 Миронов В.И.: Трудовое право: Учебник для вузов.- СПб.: Питер, 2009// С.19

коммерческой тайны и нарушением общих интересов. Соблюдение норм корпоративной этики способствует моральной сплоченности трудового коллектива, осознанию ответственности за результаты труда, готовности поступиться личными интересами ради общего дела и, в итоге, стабильному развитию организации.

Под воздействием корпоративной этики деятельность сотрудников организации за счет внутренней согласованности стремлений. Организация, построенная на определенных ценностных установках для ее членов, становится наиболее гармоничной и динамичной формой производственного сообщества.

К примеру, в «Кодексе корпоративной этики» ПАО «Газпром» в части «Взаимоотношения Общества и работников, охрана труда» имеют место такие положения:

1. Отношения между работниками и Обществом строятся на основе доверия и взаимопонимания.
2. Общество обеспечивает благоприятные условия труда
3. Система вознаграждения за результаты труда направлена на привлечение, повышение мотивации и удержание работников, квалификация и результаты труда которых обеспечивают реализацию стратегических планов

Данная политика строительства рабочих отношений в Обществе выступает как форма общественного сознания для руководства и работников, которых объединяют общие цели их профессиональной деятельности. Соблюдение сотрудниками правил этики деловых отношений становится «визитной карточкой» организации и во многом определяет желание внешних партнеров или клиентов сотрудничать с данной организацией, а также то, насколько успешно будут развиваться их взаимоотношения.

Данные нормы являются скорее диспозитивными и носят рекомендательный характер, однако в современных условиях ряд норм возводится в императивный характер, к примеру, в «Кодексе корпоративной этики» ПАО «Газпром» имеют место такие положения как:

1. Совместная работа родственников в прямом или опосредованном подчинении приводит к неблагоприятным последствиям, которые желательно не допускать

В действующем трудовом законодательстве нет нормы, устанавливающей запрет на совместную работу родственников даже при условии прямого подчинения данных работников организации. В ряде определенных случаев законодательством установлено ограничение в отношении совместной работы лиц, состоящих в родстве. Такие ограничения установлены, например, п. 5 ч. 1 ст. 13 Федерального закона от 02.03.2007 N 25-ФЗ "О муниципальной службе в Российской Федерации"<sup>1</sup>; п. 5 ч. 1 ст. 16 Феде-

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 02.03.2007 N 25-ФЗ (ред. от 05.10.2015) "О муниципальной службе в Российской Федерации"// Парламентская газета. 2007. 07 марта.

рального закона от 27.07.2004 N 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации"<sup>1</sup>.

Специальных норм, которые устанавливают запрет на совместную работу в случае близкого родства нет.

Таким образом, руководитель может принимать на работу в организацию родственников сотрудников компании, если по своим деловым качествам и профессиональной ориентации они соответствуют требованиям по данным должностям. Отказ в приеме на работу данному кандидату на основании факта родства с кем-либо из сотрудников учреждения будет являться незаконным и будет прямо нарушать конституционные права человека.

Ранее ст. 20 Кодекса законов о труде РФ, действовавшего до вступления в силу Трудового кодекса РФ, был установлен запрет на совместную службу на одном и том же государственном или муниципальном предприятии, в учреждении, организации лиц, состоящих между собой в близком родстве, если их служба связана с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому<sup>2</sup>. Однако Трудовой кодекс РФ, вступивший в силу 1 февраля 2002 года, ограничений на совместную работу родственников не устанавливает.

2. Работникам запрещается заниматься предпринимательской или иной коммерческой деятельностью.

Нормы локальных нормативных актов, ухудшающие положение работников по сравнению с установленным трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права, не подлежат применению. В данном пункте «Кодекса корпоративной этики» выражено прямое нарушение конституционных прав человека и гражданина. Законодательство Российской Федерации прямо ограничивает список должностей, находясь на которых работник не имеет права заниматься предпринимательской или иной коммерческой деятельностью.

Проблематика строительства корпоративных отношений данным образом состоит в том, что работник в принципе не может обжаловать данный нормативно-правовой акт, т.к. данные отношения строятся по схеме: работник обжаловал акт, его по факту уволили, далее акт на бывшего сотрудника не распространяется, и доказать факт того, что были нарушены его права практически невозможно.

Для решения указанной проблемы представляется целесообразным, чтобы представители работников должны могли участвовать в разработке данного локального нормативного акта. Это поможет исключить возможность включения неправомерных положений в акт.

Кроме того, видимо, было бы правильным, чтобы факты нарушения прав работников чаще публиковались в средствах массовой информации, освеща-

---

1 Федеральный закон от 27.07.2004 N 79-ФЗ (ред. от 05.10.2015) "О государственной гражданской службе Российской Федерации" // Парламентская газета. 2004. 31 июля.

2 Кодекс законов о труде (КЗоТ РФ) от 09.12.1971 // утратил силу // Ст.20

лись на научно-практических конференциях. Таким образом, общественность будет знать, что основное большинство работников выполняют свои трудовые функции в компаниях, которые императивным способом нарушают их права. В таком случае руководители компаний начнут лучше понимать, что создавая для работников благоприятные условия труда, они поднимают престиж и формируют «визитную карточку» организации.

### **Библиография:**

1. Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: учебник. // Юристъ, 2004. С.104
2. Миронов В.И. Трудовое право России. // Москва. С. 19
3. Статья подготовлена с использованием материалов СПС «КонсультантПлюс»

**Шуняев Р.С.<sup>1</sup>**

### **Особенности защиты основных прав несовершеннолетних в сфере труда средствами прокурорского надзора**

**Аннотация:** В статье автор рассматривает отдельные проблемы совершенствования законодательства о защите трудовых прав несовершеннолетних работников и предлагает пути их решения. Обозначена роль прокурорского надзора за соблюдением законодательства, регулирующего трудовые права несовершеннолетних.

**Ключевые слова:** трудовые права несовершеннолетних работников, трудоустройство несовершеннолетних, прокурорский надзор.

В социальном государстве защита трудовых прав несовершеннолетних занимает особое место в направлениях деятельности различных государственных органов.

Среди российских нормативно-правовых актов, регулирующих трудовые отношения с участием несовершеннолетних, можно назвать: Конституцию РФ<sup>2</sup>, Трудовой кодекс РФ<sup>3</sup>, Федеральный закон от 24.07.1998 № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации»<sup>4</sup>, Закон Российской Федерации от 19.04.1991 № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации»<sup>5</sup> и другие. Несоблюдение данных нормативно-правовых актов предусматривает административную и уголовную ответственность. Контроль за реализацией международных нормативных актов осуществляет международная организация труда, которая занимается, в том числе, и регулированием разнообразных аспектов социальных прав, в том числе и прав несовершеннолетних.

---

1 Шуняев Роман Сергеевич, студент 2 курса юридического факультета Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

2 Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) // «Собрание законодательства РФ», 04.08.2014, № 31, ст. 4398.

3 Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1. Ст. 3.

4 СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3802.

5 Собрание законодательства РФ. № 17. 22.04.1996, ст. 1915.

Именно МОТ разрабатывает и апробирует нормы об охране труда детей. Данной организацией внедрены следующие документы: Конвенции о минимальном возрасте приема на работу (№138, 1973 г.), о минимальном возрасте найма детей на работу в сельском хозяйстве (№10, 1921 г.), на море (№58), на непромышленных работах (№33, 1932 г., №60, 1937 г.), в промышленности (№59, 1937 г.), в качестве грузчиков угля или кочегаров на флоте (№15), в качестве рыбаков (№112)<sup>1</sup>. Вопрос трудоустройства непосредственно связан с позитивной занятостью детей, возможностью получить финансовую стабильность, что уменьшает риск совершения ими преступлений, однако, он не должен нарушать первостепенного права несовершеннолетнего на обучение.

Основными аспектами трудовых отношений при участии несовершеннолетних, которые мы рассмотрим в рамках данной статьи, являются возраст трудоустройства, содействие в трудоустройстве, особые условия труда и его охраны. При этом отметим, что деятельность прокуратуры как правозащитного органа, способствующего реализации трудовых прав несовершеннолетних, а также их восстановлению в случае нарушения, направлена на выявление и отмену нормативных правовых актов, нарушающих права несовершеннолетних. Прокурор не только осуществляет надзор за соответствием законодательству нормативных органов государственной власти иных органов и организаций, их должностных лиц, но и участвует в совершенствовании законодательства о несовершеннолетних и гарантиях их прав<sup>2</sup>.

Отражая основные аспекты возраста трудоустройства, обратим внимание на следующее: заключение трудового договора по общим правилам возможно с 16 лет. До достижения данного возраста заключение трудового договора может заключать лицо, получившее общее образование для выполнения легкого труда, не причиняющего вреда его здоровью, с 15 лет (ст.63 ТК РФ). При этом согласно постановлению Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 28 января 2014 г. № 1 «О применении законодательства, регулирующего труд женщин, лиц с семейными обязанностями и несовершеннолетних»<sup>3</sup>, отсутствие согласия родителя само по себе не является непреодолимым препятствием для трудоустройства несовершеннолетнего в возрасте до 15 лет. Если другой родитель возражает против заключения трудового договора с лицом, не достигшим возраста пятнадцати лет, необходимо учитывать мнение самого несовершеннолетнего и органа опеки и попечительства. Если сам несовершеннолетний настаивает на трудоустройстве и органы опеки этому не возражают, согласия родителей не требуется. С согласия одного из родителей, для выполнения аналогичного вида труда, такой договор могут заключать и лица, достигшие 14 лет; до 14 лет допускается работа детей в организациях кинема-

---

1 Резюме международных трудовых норм. Международное бюро труда. Женева, 1994. С. 97-105.

2 Ермаков А.В. Организация прокурорского надзора в сфере защиты прав несовершеннолетних. Автореферат на соискание степени к.ю.н. М., 2007. С. 4.

3 Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 28 января 2014 г. № 1 «О применении законодательства, регулирующего труд женщин, лиц с семейными обязанностями и несовершеннолетних»// Российская газета. от 7 февраля 2014 г. № 27.

тографии, театрах, театральных и концертных организациях, цирках, если такая работа не причинит ущерба их здоровью и нравственному развитию, при этом также требуется письменное согласие одного из родителей (опекуна) и органа опеки и попечительства (ч. 3 ст. 20, ст. 63 ТК РФ). Органы прокуратуры также осуществляют надзор соблюдением возрастных границ трудоустройства несовершеннолетних.

Защите прав несовершеннолетних мерами прокурорского надзора в настоящее время уделяется большое внимание<sup>1</sup>. В целях повышения эффективности прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи был издан приказ Генерального прокурора РФ от 26 ноября 2007 г. № 188 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи»<sup>2</sup>. В рамках прокурорского надзора осуществляется проверка соблюдения ст. 63 ТК РФ, в рамках действия которой несовершеннолетний может самостоятельно вступать в трудовые правоотношения, при условии оставлении им школы в установленном порядке с соблюдением, в том числе и Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»<sup>3</sup>. Соблюдение данной нормы непосредственно связано с защитой первостепенного права несовершеннолетнего на образование.

Содействие в трудоустройстве несовершеннолетним вписывается в задачи по реализации государственной политики в области содействия занятости населения. На круглом столе «Актуальные проблемы ювенального права и прокурорского надзора по делам несовершеннолетних», проведенном в Академии Генеральной прокуратуры РФ в 2008 г., поднимался вопрос об установлении в процессе осуществления прокурорского надзора больших трудностей, возникающих у несовершеннолетних при трудоустройстве из-за отсутствия рабочих мест. Особое беспокойство у участников круглого стола вызвало правовое положение социально незащищенных детей, а также несовершеннолетних, освободившихся из воспитательной колонии, выпущенных из специальных учебно-воспитательных учреждений закрытого типа. Присоединяемся к позиции участвовавших в работе круглого стола специалистов о том, что таких несовершеннолетних необходимо трудоустраивать в обязательном порядке, создавать рабочие места, осуществлять в отношении них квотирование рабочих мест<sup>4</sup>.

Квотирование рабочих мест – выделение рабочих мест для трудоустройства несовершеннолетних граждан в соответствии с установленной квотой. Квота – минимальное количество рабочих мест для определенных категорий граждан, которых работодатель обязан трудоустроить в данной организации,

---

1 См. напр.: Волницкая О.И. Надзор за исполнением законов о защите трудовых прав несовершеннолетних // Законность. 2013. № 3. С. 13.

2 «Законность», № 2, 2008. Волницкая О.И. Надзор за исполнением законов о защите трудовых прав несовершеннолетних // Законность. 2013. № 3. С. 13.

3 СЗ РФ. 31.12.2012. № 53 (ч. 1). ст. 7598.

4 Актуальные проблемы ювенального права и прокурорского надзора по делам несовершеннолетних: Материалы «круглого стола» // Отв. ред. О.В. Пристанская; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2010.

устанавливаемая, как правило, в процентном отношении к общему числу работников организации<sup>1</sup>. Закон РФ от 19 апреля 1991 г. № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» предусматривает установление квоты для приема на работу только в отношении инвалидов (ст. 13). О квотировании рабочих мест для несовершеннолетних в Законе не упоминается, однако в некоторых регионах на уровне субъекта РФ приняты законы о квотировании рабочих мест для несовершеннолетних в возрасте от 14 до 18 лет<sup>2</sup>. Мы согласны с мнением Волницкой О.И., которая с целью защиты прав несовершеннолетних, профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних предлагает предусмотреть в ст. ст. 13 и 25 Закона РФ «О занятости населения в Российской Федерации» обязательное квотирование мест для трудоустройства несовершеннолетних, резервирование отдельных видов работ для несовершеннолетних как категории граждан, особо нуждающейся в социальной защите<sup>3</sup>. Подобные изменения призваны повысить уровень гарантий прав несовершеннолетних в трудовой сфере.

Говоря об особых условиях труда и его охраны в отношении несовершеннолетних, отметим, что трудовое законодательство запрещает применение труда лиц, не достигших 18 лет, на работах с вредными или опасными условиями труда, на подземных работах, а также на работах, выполнение которых может причинить вред нравственному развитию несовершеннолетних (в игорном бизнесе, ночных кабаре и клубах, в производстве, перевозке и торговле спиртными напитками, табачными изделиями, наркотическими и токсическими препаратами)<sup>4</sup>. Прокуратурой неоднократно выявлялись случаи нарушения данного законодательства. Так, прокуратура Перми провела ночной рейд по летним кафе (шатрам) расположенным на набережной реки Кама с целью проверки соблюдения законодательства о труде и об охране труда несовершеннолетних. Выяснилось, что в заведениях осуществляющих розничную продажу спиртного в качестве официантов трудились подростки. В ходе рейда было установлено, что рабочий день несовершеннолетних составлял по 12-14 часов в смену, в том числе в позднее и ночное время суток, без заключения трудовых договоров. Медицинские осмотры у них отсутствовали, кроме того в указанных кафе не было охраны, что создавало угрозу жизни и здоровью них<sup>5</sup>. Проведение подобных рейдов способствует не только выявлению нарушенных трудовых прав несовершеннолетних, но и направлены на пресечение

---

1 Пресняков М.В. Особенности регулирования труда лиц до 18 лет // Трудовое право. 2010. № 6. С. 11.

2 См. напр.: Закон Республики Бурятия от 10 июня 2003 г. № 327-III «О квотировании рабочих мест для несовершеннолетних граждан»; Закон г. Москвы от 22 декабря 2004 г. № 90 «О квотировании рабочих мест»; Закон Ленинградской области от 26 декабря 2007 г. № 193-оз «О квотировании в Ленинградской области рабочих мест для трудоустройства выпускников образовательных учреждений профессионального образования Ленинградской области» // СПС КонсультантПлюс.

3 Волницкая О.И. Надзор за исполнением законов о защите трудовых прав несовершеннолетних // Законность. 2013. № 3. С. 14.

4 Ст. 265 Трудового кодекса Российской Федерации.

5 В Пермском кафе несовершеннолетние работали в ночное время // <http://www.trudohrana.ru/news/89666/>

подобных случаев в дальнейшем.

В завершении работы отметим, что контроль за соблюдением законодательства, регулирующего трудовую деятельность несовершеннолетних является одной из основных задач прокуратуры. Своевременному реагированию на случаи нарушения прав несовершеннолетних, а также применению результативных правовых мер к их восстановлению, будет способствовать совершенствование механизма выявления нарушений в данной области, что позволит более эффективно выявлять такие нарушения и пресекать их.

#### **Библиография:**

1. Волницкая О.И. Надзор за исполнением законов о защите трудовых прав несовершеннолетних // Законность. 2013. № 3. С. 13.
2. Ермаков А.В. Организация прокурорского надзора в сфере защиты прав несовершеннолетних. Автореферат на соискание степени к.ю.н. М., 2007. С. 4.
3. Пресняков М.В. Особенности регулирования труда лиц до 18 лет // Трудовое право. 2010. № 6. С. 11.
4. Актуальные проблемы ювенального права и прокурорского надзора по делам несовершеннолетних: Материалы «круглого стола» / Отв. ред. О.В. Пристанская; Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации. М., 2010.

**Тарасова М.А.<sup>1</sup>**

### **Об особых мнениях судей Конституционного Суда РФ по трудовым делам**

**Аннотация:** В статье проводится исследование особых мнений судей Конституционного Суда РФ по трудовым делам. Выявлены основные расхождения между позициями Конституционного Суда РФ и судьями. Выделяются основные положения, выдвигаемые судьями Конституционного Суда РФ.

**Ключевые слова:** особое мнение судьи; Конституционный Суд Российской Федерации; трудовые дела; баланс интересов работников и работодателя.

Важным элементом механизма защиты трудовых прав является конституционный контроль, который осуществляется Конституционным Судом Российской Федерации. Согласно Конституции Российской Федерации Конституционный Суд состоит из 19 судей, а действующее законодательство<sup>2</sup> предусматривает, что решения по существу вопросов, рассмотренных Судом, принимаются открытым голосованием путем поименного опроса судей. Так, для вынесения итогового решения важна точка зрения каждого судьи, участвовавшего в голосовании. Осознание этого привело к закреплению права судьи Конституционного Суда на выражение особого мнения в случае несогласия с решением Конституционного Суда.

---

<sup>1</sup> Тарасова Мария Анатольевна – студентка 2 курса НИУ Высшая школа экономики  
<sup>2</sup> ст. 71 Федерального конституционного закона от 21.07.1994 N 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (далее – ФКЗ «О КС РФ»)



Конечно, особое мнение судьи не может повлечь изменения принятого Конституционным Судом решения по делу, не обладает юридической силой решения, но, как показывает мировая практика, может повлиять на дальнейшее развитие законодательства (стать так называемым «каноническим особым мнением»<sup>1</sup>), а доводы, приводимые в особом мнении, могут стать аргументацией при подаче заявлений по схожим делам. И, конечно, особое мнение оказывает влияние на доктрину, дает почву для дальнейших исследований и размышлений. Поэтому представляется необходимым изучить и проанализировать особые мнения судей Конституционного Суда Российской Федерации по трудовым делам, выявить закономерности и общие положения, выдвигаемые в особых мнениях, а также сравнить позиции, представленные в решениях Конституционного Суда и в особых мнениях судей Конституционного Суда.

Многие отношения в сфере труда регулируются трудовым законодательством. Основные права и свободы человека в сфере труда закреплены в Конституции, при этом положения, содержащиеся в трудовом законодательстве не должны противоречить Основному Закону. До принятия Трудового кодекса Российской Федерации (далее – ТК РФ), рассматриваемые отношения регулировались Кодексом законов о труде Российской Федерации (далее – КЗоТ), также отдельные виды трудовой деятельности регламентируются федеральными законами (далее – ФЗ), поэтому предметом рассмотрения Конституционного Суда в разное время становились положения, установленные КЗоТ, ТК РФ, различными ФЗ.

Главный вопрос, который на протяжении многих лет стоит перед законодателями, органами исполнительной власти и судами, заключается в том, как добиться баланса прав и законных интересов между основными субъектами трудовых и иных непосредственно связанных с ними отношений – работниками и работодателями, а также гармонизации этих отношений. В определенные моменты истории наблюдается явный перевес то в одну сторону, то в другую. Это приводит к тому, что в своих решениях Конституционный Суд, приходя к выводу о соответствии или несоответствии законов Конституции Российской Федерации, принимает либо сторону работника, либо сторону работодателя. В особых мнениях судей выражена чаще всего противоположная точка зрения, приводится обоснование с иной стороны.

Рассмотрим ряд правовых позиций на конкретных примерах. Институт трудового договора играет большую роль в трудовых отношениях, поэтому особенно важно установить все возможные основания прекращения трудовых отношений, без допущения нарушения основных принципов, а также с соблюдением основных прав и свобод гражданина. Нормы, содержащие основания увольнения, неоднократно становились предметом рассмотрения в Конституционном Суде. Так, в 1995 г. рассматривалась статья 19 Закона РСФСР «О милиции», которая предусматривала возможность увольнения сотрудника мили-

---

<sup>1</sup> Ултургашев П. Ю. Особые мнения судей в сравнительно-правовом аспекте // Сравнительное Конституционное Обозрение. 2013. №6. С. 75 – 87.

ции по выслуге лет по инициативе начальника органа внутренних дел. В 2001 г. Конституционным Судом анализировалась статья 33 КЗоТ РФ, согласно которой причиной увольнения являлось хищение по месту работы государственного или общественного имущества. В 2011 г. оспаривались статьи ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», допускающие увольнение по инициативе нанимателя в связи с сокращением замещаемой должности с государственной гражданской службы одинокой матери, воспитывающей ребенка в возрасте до 14 лет.

В отношении решений Конституционного Суда, вынесенных по данным вопросам, судьи Конституционного Суда выражали свое принципиальное несогласие в особых мнениях. Относительно Постановления Конституционного Суда РФ от 6 июня 1995 г. № 7-П и Определения от 8 февраля 2001 г. № 33-О, судьями Конституционного Суда А.Л. Кононовым, Г.А. Жилиным и О.С. Хохряковой высказывались недопустимость Конституционным Судом подменять законодателя, брать на себя полномочия, не предусмотренные законодательством. Основанием для данных мнений являлся метод, выбранный Конституционным Судом для разрешения данных дел – расширительное толкование рассматриваемых норм, которые регулировали вопросы, связанные с увольнением, и, по сути, Конституционный Суд выводил новые основания, вводил изменения и дополнения в законодательство, так как буквальное прочтение оспариваемых норм не подразумевало выявленных Судом положений.

По поводу причин увольнения, предусмотренных ФЗ «О милиции» и ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», суд, раскрыв «конституционно-правовой смысл», встал на сторону работника, запретив увольнение без дополнительных обоснований причин и без учета положения работника, что, по мнению судей А.Л. Кононова, К.В. Арановского, добавляет новые гарантии, помимо дополнительных служебных гарантий, предусмотренных законом. Так, гарантии, извлекаемые либо из трудового законодательства, либо из придаваемого Конституционным Судом смысла статей запрещают ограничения, которые могут быть вызваны особенностями занимаемого положения. То есть, через наращивание гарантий от увольнения фактически происходит превращение, например гражданской службы, в способ социального обустройства граждан, особо защищаемых государством. Мнение Конституционного Суда были учтены в рассмотренных законах, однако при принятии нового ФЗ «О полиции» (и признании Закона РСФСР «О милиции» утратившим силу) были введены нормы, которые, по сути, возвращали положения предыдущего закона в прежней формулировке, то есть в действительности было применено особое мнение судьи А.Л. Кононова<sup>1</sup>.

Также неоднократно в Конституционном Суде рассматривались нормы, затрагивающие гарантии работников, права работника и работодателя. Особые

---

<sup>1</sup> Ст. 40 ФЗ «О полиции» утратила силу с 1 января 2012 г, но во время своего действия с 7 февраля 2011 г. противоречила мнению Конституционного Суда, при этом логика законодателя при введении нормы совпадала с позицией судьи А. Л. Кононова

мнения были высказаны относительно статьи 325 ТК РФ, и взаимосвязанных статей 445 Гражданского процессуального кодекса и 397 ТК РФ. Конституционный Суд, применяя условную доктрину «слабой стороны» и необходимость гарантий быть направленными на достижение социально необходимого результата, вставал на сторону работников, возлагая на работодателей обязанности, не вытекающие из буквального прочтения оспариваемых норм закона.

Развитие доводов Конституционного Суда и доведение их до абсурда позволило судье К.В. Арановскому прийти к выводу о том, что Конституционный Суд своим решением умаляет достоинство других категорий работников, «пролагает дорогу к неконституционной государственности, к бесконтрольной опеке властей над человеком и к отрицанию гражданской свободы» (особое мнение к Постановлению Конституционного Суда от 9 февраля 2012 №2-П), а также обеспечивает «укоренение неравенства сторон в трудовых отношениях» и упраздняет перспективу условного баланса прав работника и работодателя (особое мнение к Определению Конституционного Суда от 16 декабря 2010 г. № 1650-О-О). Так, защищая работника, Конституционный Суд выявленным «конституционно-правовым смыслом» статей ставит в бедственное положение работодателя, нарушая баланс взаимных прав и обязанностей работника и работодателя. Аналогичного мнения придерживается судья С.М. Казанцев, выражая в особом мнение к Постановлению Конституционного Суда от 9 февраля 2012 №2-П несогласие с тем, что Конституционный Суд уравнивает всех собственников (работодателей), возлагает на них дополнительные обязанности по оплате стоимости дороги к месту отпуска для работников, работающих в районах Крайнего Севера, не обращая внимание на финансовые возможности организации.

Рассмотренные выше особые мнения судей Конституционного суда позволяют сделать вывод, что Конституционный Суд зачастую предпочитает толковать оспариваемые нормы законодательства с позиции работника, при этом часто возлагая на работодателя обязанности, которые должно было взять на себя государство при защите прав и свобод граждан, то есть фактически перекладывает обязательства государства на работодателя, по нашему мнению, не защищая при этом другие конституционные права работодателя (например, право на частную собственность, занятие предпринимательской и иной не запрещенной законом деятельностью), что дает возможность некоторым судьям Конституционного Суда становиться в оппозицию, не соглашаться с обоснованием, приводимом в решении, и выражать собственную противоположную позицию, стараясь при этом посмотреть на предложенные отношения со стороны работодателя, чтобы в дальнейшем можно было решить вечную проблему – найти баланс между правами и обязанностями работника и работодателя. А достижение этой цели представляется возможным только после всестороннего анализа как законодательства, с возможным его последующим изменением и решений Конституционного Суда, так и особых мнений судей Конституционного Суда.

**Актуальные проблемы регулирования пенсионного возраста как условия реализации права на пенсионное обеспечение по законодательству Российской Федерации**

**Аннотация:** Автор статьи, опираясь на международный опыт, анализирует проблему пенсионного возраста мужчин и женщин и предлагает пути её решения в российском законодательстве.

**Ключевые слова:** пенсионный возраст, гендерное равенство в пенсионном обеспечении.

В условиях сложной экономической ситуации вопрос о социально-правовом уравнивании пенсионного возраста мужчин и женщин приобретает все большую актуальность. Согласно ст. 19 Конституции Российской Федерации все равны перед законом и судом; мужчина и женщина имеют равные права и свободы и равные возможности для их реализации<sup>2</sup>.

В соответствии с законодательством Российской Федерации право на пенсионное обеспечение по старости предоставляется женщинам на 5 лет раньше, чем мужчинам<sup>3</sup>. В первую очередь это обусловлено тем, что современная Российская Федерация в правовом отношении является преемницей советского социалистического правового строя.

Право выхода на пенсию по старости женщинам в возрасте 55 лет и мужчинам в возрасте 60 лет было установлено еще в СССР в 1930 году<sup>4</sup>. С тех пор пенсионный возраст не изменялся. Определенный значительный интерес для советского государства, определившего данного рода возрастную градацию выхода на пенсию, сыграли обстоятельства экономического и социального порядка. Среди этих факторов большое значение имела начавшаяся в стране с 30-х годов индустриализация, требовавшая значительных людских трудовых ресурсов. А меж тем молодые замужние женщины в массе своей предпочитали после рождения первого ребенка не участвовать в трудовой деятельности, становясь «домохозяйками». Быт в то время был довольно тяжелым по сравнению с нынешним, а система детских садов еще только начинала развиваться. Непосредственную помощь при воспитании ребенка оказывали родители молодых, которые ранее были обременены трудовой функцией. Чтобы облегчить данное положение, государство ввело пенсионный возраст на уровне 55 лет. Это яви-

---

1 Барциц Сабина Зурабовна, студентка 3 курса юридического факультета Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

2 Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // «Собрание законодательства РФ», 04.08.2014, № 31, ст. 4398.

3 Федеральный закон от 28 декабря 2013 года № 400-ФЗ «О страховых пенсиях» // «Собрание законодательства РФ», 30.12.2013, № 52 (часть I), ст. 6965.

4 Положение о пенсиях и пособиях по социальному страхованию Утверждено Постановлением Центрального Исполнительного Комитета СССР, Совета Народных Комиссаров СССР от 13 февраля 1930 года // СПС КонсультантПлюс.

лось одной из причин в связи с которым государство дифференцировало возраст выхода на пенсию мужчин и женщин.

Существует две точки зрения относительно правильности текущего пенсионного возраста мужчин и женщин. Сторонники первой из них утверждают, что даже при учете отсутствия заметной разницы между возрастом мужа и жены в браке женщина должна уходить на пенсию раньше мужчины. На это имеется несколько причин. В частности, женщинам труднее дается длительная работа, и к 55 годам их трудоспособность становится достаточно низкой. При этом довольно много времени они уделяют рождению и воспитанию детей, а также другим обязанностям. Данной позиции придерживается и Конституционный суд Российской Федерации, в определении находят отражение вышеупомянутые положения<sup>1</sup>.

Сторонник уравнивания пенсионного возраста мужчин и женщин, Захаров М.Л., указывает: «Возрастные изменения характерны для всех людей, они связаны со многими причинами, но, пожалуй, меньше всего зависят от гендера. Поэтому некоторые особые условия и привилегии для женщин в пенсионной сфере должны касаться создания равных с мужчинами возможностей зарабатывать нужный для пенсии трудовой стаж, влияющий на размер пенсии, в частности увеличение трудового стажа женщин в тот период, когда они вынуждены прервать трудовую деятельность в связи с материнством и уходом за детьми»<sup>2</sup>.

Сторонники повышения пенсионного возраста, напротив, обосновывают свою позицию как экономической, так и демографической целесообразностью. Так, в настоящее время средняя продолжительность жизни женщин больше, чем у мужчин. Это подтверждается заявлением главы Минздрава РФ Вероники Скворцовой о средней продолжительности жизни в России 71,6 года, у женщин продолжительность жизни составляет 77,2 года, у мужчин она ниже - 65,6 года<sup>3</sup>.

По нашему мнению, ранний и нецелесообразный выход на пенсию женщин наносит ущерб экономике страны, снижая количество профессиональных кадров и рабочих мест, а также сокращая размер ежемесячного дохода трудящихся, вынужденных перейти на пенсионные дотации. Экономическая целесообразность повышения пенсионного возраста различными исследователями также подвергается сомнению. По мнению Д.В. Черняевой, отодвигая возраст выхода на пенсию еще на 3 - 5 лет, государство рискует вместо экономии средств за счет освобождения пенсионной системы от бремени выплат «моло-

---

1 См.: определение Конституционного Суда РФ от 21.12.2000 № 276-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалоб граждан Березкина Владимира Рейновича, Бушмелева Геннадия Николаевича, Корниенко Николая Николаевича, Кропотова Геннадия Ивановича и Мамаева Александра Степановича на нарушение их права на пенсионное обеспечение положениями статей 10 и 12 Закона Российской Федерации «О государственных пенсиях в Российской Федерации» и статьи 242 КЗоТ Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс.

2 Захаров М.Л. Международные стандарты и российская пенсионная система // Журнал российского права, 2012, №№ 9, 10.

3 <http://www.rosminzdrav.ru/news/2014/10/20/2071-glava-gosudarstva-vladimir-putin-provel-rabochuyuvstretchu-s-ministrom-zdravoohraneniya-rf-veronikoy-skvortsovoy>.

дым пенсионерам» получить перенос этого бремени с Пенсионного фонда на фонд занятости, а также на самих несостоявшихся пенсионеров и их семьи<sup>1</sup>.

Являясь полноправным субъектом международного права, Российская Федерация берет на себя обязательства в области социального уравнивания прав мужчин и женщин. Проанализировав определенный теоретический материал, мы пришли к выводу, что нормы, обусловившие разницу выхода на пенсию между мужчинами и женщинами, не нарушают конституционного положения, связанного с равенством прав мужчин и женщин. Однако в целях экономической целесообразности и в связи с увеличением продолжительности жизни, которое наблюдается в Российской Федерации в последние годы, мы считаем, что уравнивание возраста выхода на пенсию оправдывается сложившимися реалиями.

### **Библиография:**

1. Захаров М.Л. Международные стандарты и российская пенсионная система // Журнал российского права, 2012, №№ 9, 10.
2. Черняева Д.В. Повышение пенсионного возраста как элемент пенсионной реформы: сравнительно-правовой анализ // Трудовое право. 2010. № 6. С. 23 - 29.

**Осипова А. Н.<sup>2</sup>**  
**Синцова Е. А.<sup>3</sup>**

### **О некоторых проблемах защиты права семьи на благосостояние (на примере материнского капитала)**

**Аннотация:** Авторы статьи анализируют положения действующего законодательства о праве семьи на достойный уровень жизни на примере семейного (материнского) капитала и предлагают пути его совершенствования.

**Ключевые слова:** право семьи на материальную поддержку государства, материнский (семейный) капитал, повышение уровня и качества жизни детей и их законных представителей, повышение демографических показателей в РФ.

Материнство и детство, семья находятся под защитой государства (ст. 38 Конституции РФ<sup>4</sup>). Основываясь на этом положении, политика нашего государства направлена на охрану семей в Российской Федерации. Один из способов помощи семьям, предложенный государством, – это материнский (семейный) капитал. Сертификат на материнский капитал выдается лицам, проживающим на территории Российской Федерации, родившим или усыновившим второго, третьего или последующего ребёнка, при условии, что родители ранее не вос-

---

1 Черняева Д.В. Повышение пенсионного возраста как элемент пенсионной реформы: сравнительно-правовой анализ // Трудовое право. 2010. № 6. С. 23 - 29.

2 Осипова Анастасия Николаевна, студентка третьего курса направления «Юриспруденция» Московского городского университета управления Правительства Москвы.

3 Синцова Елена Александровна, студентка третьего курса направления «Юриспруденция» Московского городского университета управления Правительства Москвы.

4 Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // СЗ РФ. 2014. № 15. Ст. 1691.

пользовались правом на дополнительные меры государственной поддержки<sup>1</sup>. Несмотря на многочисленные скептические оценки эффективности программы, материнский капитал оказался востребованной в обществе мерой материального стимулирования рождаемости: всего россиянам по данной программе к середине 2015 г. было выдано уже более 6 млн государственных сертификатов<sup>2</sup>. Как отмечают специалисты, материнский капитал - это денежное обязательство государства перед семьей, гарантирующее ей выплату денежных средств при наступлении определенных условий<sup>3</sup>.

Право на дополнительную меру государственной поддержки, безусловно, обладает определенным «рычагом» воздействия на рост демографических показателей в Российской Федерации, повышая и поощряя рождаемость, способствует обеспечению достойных условий для жизни и воспитания ребенка. Лица, получившие сертификат, могут распоряжаться средствами материнского (семейного) капитала в полном объеме либо по частям. Законодательством выделено несколько направлений использования этих средств: улучшение жилищных условий; получение образования ребенком; формирование накопительной пенсии для матери<sup>4</sup>.

Несмотря на то, что право на государственную поддержку является одной из самых удачных среди аналогичных мер социальной защиты для семей, она отнюдь не лишена определенных недостатков и проблем в правоприменительной практике.

Одним из таких недостатков, по нашему мнению, является неравноправное распределение средств. Право на получение социальной поддержки предоставлено только второму или последующему ребенку, что является несправедливостью по отношению к другим детям в семье. Считаем целесообразным предоставить право на получение материнского капитала каждому ребенку в семье.

Вызывает недоумение и отсутствие в законодательстве права семьи на использование средств материнского капитала сразу после рождения ребенка. Имеет место большая вероятность того, что средства могут потребоваться раньше, чем ребенку исполнится 3 года. Например, самое востребованное направление реализации средств – улучшение жилищных условий, которое по причине стихийного бедствия, пожара и иных экстренных ситуаций может потребоваться незамедлительно. К подобным ситуациям так же следует отнести случаи, когда место проживания признается не безопасным для жизни<sup>5</sup>. Или, например, в России достаточно большой процент детских болезней, в том числе врожденных, требующих незамедлительного лечения, приходится на младенче-

---

1 п. 1 ст. 3 Федеральный закон от 29.12.2006 № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» // «Собрание законодательства РФ», 01.01.2007, № 1 (1 ч.), ст. 19.

2 <http://www.demoscope.ru/weekly/2015/0659/gazeta08.php>

3 О. Мун Махинации с материнским капиталом. // Жилищное право. 2013. № 6.

4 п. 3 ст. 7 Федеральный закон от 29.12.2006 № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» // «Собрание законодательства РФ», 01.01.2007, № 1 (1 ч.), ст. 19.

5 Михайлов В. Материнский капитал на жилье – что не так. // Жилищное право. 2015. № 4. - С. 3.

ство. Поэтому, на наш взгляд, следует рассмотреть возможность введения дополнительного направления использования средств материнского капитала, а именно: оказание медицинской помощи ребенку, причем до достижения им возраста 3-х лет.

Таким образом, благосостояние семьи во многом зависит от своевременности предоставления социальной помощи. Исходя из этого, действующее законодательство о материнском (семейном) капитале как эффективный механизм решения демографической проблемы в Российской Федерации подлежит развитию и дальнейшему совершенствованию.

#### **Библиография:**

1. Михайлов В. Материнский капитал на жилье – что не так. // Жилищное право. 2015. № 4. – 3 с.
2. Мун О. Махинации с материнским капиталом. // Жилищное право. 2013. №6. – 8 с.

**Шигурова А.А.<sup>1</sup>**

### **Проблемы реализации права семьи, имеющей детей, на материнский (семейный) капитал**

**Аннотация:** В статье автор анализирует федеральное и региональное законодательство о материнском (семейном) капитале и делает выводы о перспективах его развития.

**Ключевые слова:** социальная поддержка граждан, имеющих детей; материнский (семейный) капитал.

В конце XX - начале XXI в. в нашей стране дал знать о себе ряд негативных социальных явлений: изменился социальный состав общества, резко сократились рождаемость и средняя продолжительность жизни населения, ослабла такая важная ячейка общества, как семья. Современный уровень рождаемости и анализ ее динамики находятся под пристальным вниманием Правительства РФ и региональных властей, что является основой для разработки и реализации различных демографических программ. Одним из действенных инструментов поддержки семей и стимулирования рождения вторых и последующих детей в последние 10 лет стали выплаты так называемого материнского капитала, что стало определенной поддержкой и защитой социальных прав человека и гражданина.

Во многом ставшая уже традиционной система законодательства о социальной поддержке граждан, имеющих детей, в части, касающейся дополнительных мер, установленных Законом, представлена в виде двух уровней: федерального и регионального<sup>2</sup>. На федеральном уровне определяются

---

<sup>1</sup> Шигурова Анна Андреевна, студентка 2 курса юридического факультета Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

<sup>2</sup> См.: Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // «Собрание законодательства РФ», 04.08.2014, № 31, ст. 4398, ст. 72.



основные направления государственной политики в обозначенной области, устанавливаются базисные платежи материальной поддержки, определяются основания их начисления, целевое назначение и порядок выплат. На долю субъектов РФ, по замыслу законодателя, приходится право устанавливать дополнительные меры поддержки семей, имеющих детей, за счет средств, соответственно, бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов (п. 2 ст. 1)<sup>1</sup>. Последние, в свою очередь, должны быть отражены в региональных нормативных правовых актах, принимаемых с учетом местных особенностей.

Традиционно основу системы законодательства составляют положения Конституции РФ, провозгласившие Российскую Федерацию социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека (ст.7). Конституционные нормы, формирующие основу государственной социальной политики, условно можно представить в виде двух самостоятельных групп, определяющих, с одной стороны, основные направления государственной поддержки семьи, материнства, отцовства и детства, а с другой - компетенцию органов государственной власти и должностных лиц в решении вопросов социального обеспечения населения и распределение полномочий с учетом федеративного устройства государства.

Провозгласив на конституционном уровне в числе основных направлений государственной политики социальную защиту и поддержку семьи, материнства и детства (ч. 1 ст. 38 Конституции РФ), создание благоприятных условий для их жизнедеятельности (ч. 1, 2 ст. 39 Конституции РФ) в качестве ключевых целей национального развития, законодатель определил базис правового регулирования соответствующих общественных отношений, что, в свою очередь, предполагает создание для соответствующей категории граждан условий, обеспечивающих их достойную жизнь и выполнение ими социальных функций, связанных, в частности, с материнством и детством. Вместе с тем, закрепление в Конституции РФ обязанности государства по защите материнства и детства, семьи не подразумевает право этих граждан на получение определенных денежных сумм.

Федеральный закон от 29.12. 2006 г. № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» в ст.2 дает определение материнского (семейного) капитала как средств федерального бюджета, передаваемых в бюджет Пенсионного фонда Российской Федерации на реализацию дополнительных мер государственной поддержки, установленных действующим законодательством. Материнский капитал имеет безналичную форму предоставления. Его финансирование осуществляется за счет бюджетных средств, напоминая субсидии, отличаясь от них тем, что предусматривается несколько направлений использования. Материнский капитал является дополнительной мерой, не зависит от нуждаемости в поддержке, предоставляется

---

<sup>1</sup>См.: Федеральный закон от 29.12.2006 № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» // «Собрание законодательства РФ», 01.01.2007, № 1 (1 ч.).

всем семьям, в которых родился или усыновлен второй или третий ребенок после 1 января 2007г.

Материнский капитал может быть использован исключительно на определенные цели, предусмотренные ч. 3 ст. 7 Закона от 29.12.2006 № 256-ФЗ:

- улучшение жилищных условий на территории РФ;
- получение образования ребенком (детьми);
- формирование накопительной пенсии.

Начать использовать материнский капитал можно не ранее чем через три года со дня рождения либо усыновления второго, третьего ребенка или последующих детей. Исключением является случай, когда средства материнского капитала направляются на уплату первоначального взноса и (или) погашение основного долга и уплату процентов по кредитам (займам), взятым на приобретение и строительство жилья, что неоднозначно воспринимается специалистами<sup>1</sup>.

Таким образом, материнский капитал является дополнительной мерой социальной поддержки семей, имеющих детей, которая предоставляется за счет средств федерального бюджета в случае рождения в семье (усыновления) второго и последующих детей в период с 1 января 2007 г. по 31 декабря 2016 г. в твердой сумме (которая ежегодно пересматривается с учетом роста инфляции и на 2015 год составляет 453 026 руб.) без учета возраста родителей и которая может быть использована, в частности, на улучшение жилищных условий, причем независимо от факта признания семьи нуждающейся в жилом помещении.

А.Н. Ахмедшина обращает внимание на неопределенность вопроса о судьбе материнского (семейного) капитала в случае распада семьи и предлагает три варианта решения этой проблемы. Если рассматривать материнский капитал как меру поддержки женщины, супруг не может претендовать на него. Если рассматривать его как средство поддержки семьи, то супруг может поставить вопрос и о его доле, в частности при направлении капитала на улучшение жилищных условий. Возможен и третий путь решения проблемы: право на материнский капитал следует за детьми, т.е. с кем проживают дети, тому и принадлежит право на распоряжение им<sup>2</sup>. Полагаем, что в случае расторжения брака право на материнский (семейный) капитал должно следовать за ребенком, ведь семьей признается и одинокий родитель, воспитывающий ребенка и проживающий совместно с ним. Такой подход отвечает назначению дополнительных мер государственной поддержки семей, имеющих детей, установленному в преамбуле Федерального закона от 29.12.2006 г. № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей»: создание условий, обеспечивающих семьям с детьми достойную жизнь, что прямо отвечает указанному в Конституции РФ социальному характеру нашего государства.

---

1 См.: Михайлов В. Материнский капитал на жилье - что не так? // Жилищное право. 2015. № 4. С. 61 – 68.

2 См.: Ахмедшина А.Н. Право на материнский (семейный) капитал в системе мер социального обеспечения // Журнал российского права, 2009, № 1. – С. 68.

### **Библиография:**

1. Ахмедшина А.Н. Право на материнский (семейный) капитал в системе мер социального обеспечения // Журнал российского права, 2009, № 1. – С. 68.
2. Михайлов В. Материнский капитал на жилье - что не так? // Жилищное право. 2015. № 4. С. 61 – 68.

**Возняк А.М.<sup>1</sup>**

### **О некоторых проблемах реализации трудовых прав несовершеннолетними, признанными полностью дееспособными, в российском законодательстве**

**Аннотация:** Статья посвящена проблемам реализации трудовых прав несовершеннолетними после прохождения процедуры признания полностью дееспособными (эмансипация). Проанализированы отдельные положения и предложены некоторые изменения действующего трудового законодательства, регулирующего трудовые отношения несовершеннолетних.

**Ключевые слова:** эмансипация, эмансипированные несовершеннолетние, защита прав несовершеннолетних работников.

Защита прав несовершеннолетних работников занимает особое место в трудовом законодательстве, тем не менее, регулирование труда несовершеннолетних работников, прошедших процедуру эмансипации, в настоящее время вызывает определенные затруднения.

В соответствии со ст. 27 Гражданского Кодекса РФ<sup>2</sup>, эмансипированным признается лицо, достигшее шестнадцатилетнего возраста, объявленное органами опеки и попечительства либо судом полностью дееспособным, на основании работы по трудовому договору или занимающееся с согласия родителей или законных представителей предпринимательской деятельностью. Лицо, признанное полностью дееспособным, несет полную ответственность по своим обязательствам. Таким образом, главным основанием приобретения несовершеннолетними полной дееспособности являются урегулированные законом трудовые отношения<sup>3</sup>. Однако необходимо признать, что правовые последствия эмансипации не дают несовершеннолетним необходимых им прав для осуществления в полном объеме трудовой деятельности. В своей работе мы изучим изменения в трудовых отношениях после процедуры эмансипации, а также постараемся предложить изменения для улучшения правового статуса эмансипированного лица.

---

<sup>1</sup>Возняк Андрей Михайлович, студент 2 курса юридического факультета Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

<sup>2</sup>Гражданский кодекс Российской Федерации от 30.11.1994 № 51-ФЗ // «Собрание законодательства РФ», 05.12.1994, № 32, ст. 3301.

<sup>3</sup>Илюхин А. В. «Условия и порядок объявления несовершеннолетних полностью дееспособными (эмансипации)» // Журнал российского права, 2013, № 7. – С. 82-89.

Дискуссионным в науке является вопрос о том, каким объемом прав и обязанностей наделяются эмансипированные лица<sup>1</sup>. Так, в соответствии с п. 16 Постановления Пленумов Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ № 6/8 от 01.08.1996 г. «О некоторых вопросах, связанных с применением части первой Гражданского Кодекса Российской Федерации»<sup>2</sup>, эмансипированный несовершеннолетний обладает в полном объеме правами и несет обязанности, за исключением тех из них, для приобретения которых федеральным законом устанавливается возрастной ценз.

В сфере трудовых отношений эмансипированные несовершеннолетние приравниваются в правах к совершеннолетним, однако в области охраны труда, рабочего времени, отпусков и некоторых других условий труда пользуются установленными законом льготами и привилегиями<sup>3</sup>. Некоторые привилегии, установленные законодателем, связанные с особенностями развития организма несовершеннолетних, представляются нам абсолютно справедливыми. Однако существуют отдельные положения, где законодатель, устанавливая возраст, создает препятствия для реализации в полной мере трудовых прав эмансипированными. Данные условия никак не связаны с охраной здоровья, и, мы полагаем, их следует отменить.

Так, ст. 20 Трудового кодекса РФ<sup>4</sup> гласит, что лицо может быть работодателем и имеет право заключать трудовые договора со дня приобретения им гражданской дееспособности в полном объеме. Поскольку одним из оснований эмансипации является занятие предпринимательской деятельностью, данную норму следует считать абсолютно закономерной. Довольно проблематичным представляется занятие предпринимательской деятельностью без возможности привлечения работников и заключения с ними трудовых договоров. Следует также отметить, что это единственная норма Трудового кодекса РФ, которая содержит положение относительно несовершеннолетних, получивших полную гражданскую дееспособность (эмансипацию).

Ст. 69 Трудового Кодекса РФ обязывает работодателя при заключении трудового договора с лицом, не достигшим возраста восемнадцати лет, проводить обязательный медицинский осмотр. Осуществление будущей трудовой деятельности должно быть одобрено медицинскими работниками с учетом характера предстоящей работы и текущим состоянием здоровья потенциального работника и данное правило является справедливым.

Запрет, установленный ч. 5 ст. 96 Трудового Кодекса РФ на работы несовершеннолетних в ночное время, следует также считать абсолютно обоснован-

---

1 Лунева Е.Н. «Правовые последствия эмансипации несовершеннолетних» // Южно-Российский государственный университет экономики и сервиса, 2009.

2 Постановление Пленума Верховного Суда РФ № 6, Пленума ВАС РФ № 8 от 01.07.1996 «О некоторых вопросах, связанных с применением части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» // «Бюллетень Верховного Суда РФ», № 9, 1996, № 5, 1997.

3 Волницкая О.И. «Надзор за исполнением законов о защите трудовых прав несовершеннолетних» // Законность, 2013, № 3. – С. 13-15.

4 Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ // «Собрание законодательства РФ», 07.01.2002, № 1 (ч. 1), ст. 3.

ным, поскольку признание лица полностью дееспособным не влияет на уровень его физического и психического развития.

Необходимо также остановиться на иных возрастных цензах, которым подвергаются эмансипированные лица при осуществлении трудовой деятельности, и которые, по нашему мнению, являются излишними.

Так, ст. 244 Трудового кодекса РФ гласит, что договор о полной индивидуальной материальной ответственности может быть заключен только с лицом, достигшим возраста восемнадцати лет. Однако лицо, прошедшее процедуру эмансипации, уже несет полную ответственность по своим обязательствам, в том числе и материальную. В связи с этим, считаем, что данное положение является не в полной мере обоснованным, и предлагаем разрешить заключение договора о полной материальной ответственности с эмансипированными несовершеннолетними лицами.

Кроме того, в соответствии с п. 3 ч. 4 ст. 70 Трудового кодекса РФ, при приеме на работу лица, не достигшего возраста восемнадцати лет, испытание не устанавливается. Полагаем, что в отношении эмансипированных лиц можно и нужно устанавливать испытания. Как уже говорилось выше, раз лицо признано полностью дееспособным, значит все привилегии, установленные законодательством для несовершеннолетних, а вследствие этого факта ограниченно дееспособных лиц, не должны распространяться на указанных лиц, за исключением условий, связанных с особенностями физического и психологического развития. В противном случае, эмансипированное лицо необоснованно пользуется повышенными привилегиями, гарантированными законодательством, и, на наш взгляд, несовместимыми со статусом эмансипированного лица.

В ст. 269 Трудового кодекса РФ для несовершеннолетних установлен особый порядок расторжения трудового договора по инициативе работодателя, а именно: необходимость получения согласия трудовой инспекции и комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав. Полагаем, что лицо, получившее полную гражданскую дееспособность в состоянии самостоятельно осуществлять защиту своих прав. Кроме того, работник может злоупотребить положениями данной статьи зная об усложненной процедуре расторжения трудового договора по инициативе работодателя, поэтому полагаем, что данная привилегия не должна распространяться на эмансипированных работников.

Ст. 282 Трудового кодекса РФ устанавливает ограничения на работу по совместительству для лиц в возрасте до восемнадцати лет. Полагаем, что данное ограничение также следует исключить для эмансипированных лиц. Например, эмансипированное лицо, занимающееся предпринимательской деятельностью, в свободное от нее время, может по совместительству заниматься другой деятельностью или быть учредителем нескольких юридических лиц и в каждом из них быть трудоустроенным. Ввиду этого обстоятельства считаем, что указанные обстоятельства ущемляют законные трудовые интересы эмансипированных несовершеннолетних.

Анализируя правовые последствия признания несовершеннолетнего полностью дееспособным, можно сделать вывод о том, что с эмансипацией свя-

заны лишь изменения в отдельных гражданских и семейных правоотношениях несовершеннолетнего<sup>1</sup>. Во всех остальных сферах общественных отношений он продолжает оставаться ребенком – лицом, не достигшим совершеннолетия, и обладает всеми связанными с этим правами, в частности, на правовой статус эмансипированного лица распространяются нормы Федерального закона № 124-ФЗ от 24.07.1998 г. «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации»<sup>2</sup>. Однако, следует признать необходимость распространения на эмансипированных несовершеннолетних отдельных исключительных привилегий в трудовой сфере, позволяющих им в полной мере реализовывать свои права, в том числе на занятие предпринимательской деятельностью.

В заключение необходимо отметить, что институт эмансипации для Российской Федерации является новым, и в этой связи, малоизученным. Впервые в российском законодательстве он появился с вступлением в силу в 1995 г. части первой Гражданского Кодекса Российской Федерации. До настоящего времени в законодательстве остается достаточно большое количество пробелов и обстоятельств, препятствующих полноценному осуществлению эмансипированными лицами трудовых и предпринимательских прав. В связи с этим, считаем целесообразным урегулировать данные общественные отношения путем разработки и принятия отдельного Федерального закона, детально регламентирующего правовой статус эмансипированных лиц, основанного на отдельных нормах действующего законодательства. Полагаем, что принятие данного закона будет способствовать популяризации данного института, а также будет способствовать реализации на практике положений ст. 34 Конституции Российской Федерации<sup>3</sup>, предусматривающей право каждого на свободное использование своих способностей для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности, к которой в полной мере можно отнести и вступление в трудовые отношения.

#### **Библиография:**

1. Букшина С. «Эмансипация: проблемы и перспективы» // Хозяйство и право. 1999. № 7. – С. 49-57.
2. Волницкая О.И. «Надзор за исполнением законов о защите трудовых прав несовершеннолетних» // Законность, 2013, № 3. – С. 13-15.
3. Илюхин А. В. «Условия и порядок объявления несовершеннолетних полностью дееспособными (эмансипации)» // Журнал российского права, 2013, № 7. – С. 82-89.
4. Лунева Е.Н. «Правовые последствия эмансипации несовершеннолетних» // Южно-Российский государственный университет экономики и сервиса, 2009.

---

1 Букшина С. «Эмансипация: проблемы и перспективы» // Хозяйство и право. 1999. № 7. – С. 49-57.

2 Федеральный закон от 24.07.1998 № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 03.08.1998, № 31, ст. 3802.

3 Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12.12.1993 // «Собрание законодательства РФ», 04.08.2014, № 31, ст. 4398.

**Современные проблемы социально-трудовых отношений**

**Аннотация:** В статье рассмотрены проблемы социально-трудовых отношений, в частности, наиболее часто встречающиеся нарушения трудового законодательства по отношению к работнику в коммерческих компаниях, на которые нужно обращать внимание, возможные причины их возникновения, а также сложности социально-трудовых отношений для работодателя.

**Ключевые слова:** социально-трудовые отношения, работник, работодатель, нарушение, Трудовой кодекс.

Социально-трудовые отношения характеризуют экономические, психологические и правовые аспекты взаимосвязей индивидуумов и социальных групп в процессах, обусловленных трудовой деятельностью. Субъектами социально-трудовых отношений являются индивидуумы или социальные группы. Для современной экономики наиболее важными субъектами рассматриваемых отношений являются наемный работник, союз наемных работников (профсоюз), работодатель, союз работодателей, государство.<sup>2</sup>

Одной из фундаментальных целей трудового законодательства является защита интересов работников и работодателей как равноправных субъектов.<sup>3</sup> По нашему мнению, формально работодатели и работники равны, однако собственность, которой наделен работодатель и лишен работник, свидетельствует об их экономическом неравенстве. С другой стороны работники в большей степени защищены трудовым законодательством, имеют множество прав и могут ими злоупотреблять, поэтому большинство работодателей полагают, что работники защищены больше.

У работников и работодателей диаметрально противоположные взгляды на то, кого в большей степени защищает существующее в нашей стране трудовое законодательство: работника или работодателя. Большинство работодателей полагают, что Трудовой кодекс в большей степени защищает работников и препятствует свободе деятельности работодателя по управлению компанией и бизнесом.

Многие работодатели считают, что работникам необходимо быть лояльными к компании, её политике и возникающим временным трудностям, а если работник не может быть таким, то он выбивается из команды, разрушает её командный дух и следом за этими доводами работник может услышать, что работодатель хочет прекратить с ним трудовые отношения. Но настолько ли всё это важно для работодателя? Зачастую, работодатель, ссылаясь на бедственное положение работников (например: в условиях кризиса) требуют от правительства компенсаций, дополнительного финансирования или нало-

---

1 Крымова Юлия Андреевна, магистрантка кафедры гражданского процесса и социальных отраслей права МосГУ

2 <http://studlib.com/content/view/2211/>

3 См.: статья 1 Трудового кодекса РФ

говых льгот. Работников же убеждают в том, что работодатель заинтересован в сохранении производства, его развитии, развитии компании, и поэтому надо «входить в положение», указывая работнику на то, что нужно беспрекословно выполнять всё, что ему поручит работодатель, работать в тех условиях, которые сочтет приемлемыми сам работодатель, тем самым нарушая трудовое законодательство и показывая, что социальное партнерство неравномерно. Каждой из сторон социально-трудовых отношений важно понимать, что у работников и работодателей есть общая цель – эффективная работа и развитие компании, благодаря чему у работников будут рабочие места, а у работодателей прибыль.

Из анализа практики работы в коммерческих компаниях автора можно отметить такие часто встречающиеся нарушения со стороны работодателя как: оформление трудовых отношений с работником по договору гражданско-правового характера, а не по трудовому; выплата неофициальной заработной платы - «серой» заработной платы; работа без оформления официальных трудовых отношений; отличие заработной платы на период испытательного срока и после его окончания; выплата отпускных позже установленного срока, хотя законодательство обязывает работодателя выплатить отпускные работнику не позднее, чем за три дня до начала отпуска произведение выплаты при увольнении на другой день после увольнения, а не в тот же день, как предусматривает Трудовой кодекс РФ.

Частыми являются нарушения в области охраны труда: допуск работников к выполнению работ без проверки знания ими требований охраны труда и прохождения стажировки на рабочем месте с целью приобретения навыков безопасных приемов работы<sup>1</sup>, допуск к управлению транспортом без прохождения обязательного медицинского осмотра, допуск к работе на неисправном оборудовании либо к эксплуатации технологического оборудования с нарушением технических требований, при отсутствии предохранительных и оградительных устройств и без применения работниками средств индивидуальной защиты, привлечение отдельных категорий работников к выполнению работ, запрещенных для них законодательством (к тяжелым работам, работам с вредными или опасными условиями труда, к ночным и сверхурочным работам), работа в непригодных условиях (санитарных, климатических вплоть до отсутствия такого минимума, как аптечка для оказания первой помощи), все это подвергает работников риску заболеваний, получения травм и смерти.

Одно из самых серьезных и неприятных нарушений – это принуждение к увольнению. Условно принуждение к увольнению можно классифицировать на 4 группы:

---

<sup>1</sup>См.: Постановление Минтруда РФ и Минобразования РФ от 13 января 2003 г. N 1/29"Об утверждении Порядка обучения по охране труда и проверки знаний требований охраны труда работников организаций"



- I. Для самых неуверенных в себе работников. Как правило, сводиться к личной беседе и заканчивается словами: «Я хотел бы прекратить с Вами трудовые отношения, пишите заявление по собственному желанию». Самые пугливые работники добровольно пишут. В результате оказываются без работы, без средств к существованию и с чувством ущемленного собственного достоинства.
- II. Для обычных работников. Сводиться к личной беседе, сопровождаемой угрозами «уволить по статье», иногда предъявляются доказательства допущенных дисциплинарных проступков. Говорят о том, что давно целая папка документов собрана, что все зафиксировано – все нарушения. В случае чего легко уволим по статье, да и вообще работать не дадим. После этого сдается еще больше работников.
- III. Для более настойчивых работников. Тут в ход идут реальные действия, направленные на создание доказательств совершения дисциплинарных проступков. Что проще всего обнаружить? Опоздания на работу, уход на обед раньше, невыполнение указаний руководителя. Применяются негативные действия со стороны других работников: бойкот, осуждение и пр.
- IV. Для уверенных в себе работников. В этом случае, очень редко, но могут быть физические угрозы и прочие действия, которые охватываются не трудовым законодательством, а уголовным и административным.

Все вышеперечисленные нарушения ухудшают положение работников, т.к. нарушаются их права и гарантии, а это влечет за собой отрицательные последствия, которые могут наступать сразу и в будущем (например: при оформлении пенсии).

Нарушение работодателями социально-трудовых прав работников может происходить по ряду причин:

- неуважение к закону;
- недальновидность руководителя;
- экономия ресурсов за счёт эксплуатации работников;
- безграмотность, как работодателей, так и работников (работники не знают свои права, поэтому не понимают, в каких случаях происходит нарушение их прав, не знают где посмотреть информацию, с кем посоветоваться);
- непринятие Российских законов иностранным руководителем (в случаях, когда руководителем компании является иностранный гражданин);
- большое количество необходимых к оформлению документов, которые работодатели воспринимают как некую ненужную и отнимающую много времени работу, возможно даже с привлечением дополнительных работников или компаний, оказывающих соответствующие услуги, но все это требует еще и дополнительных финансовых затрат;
- финансовые затраты на проведение различных мероприятий, так, например, для проведения специальной оценки условий труда работодатель обязан привлекать сторонние организации, цена в которых может сильно отличаться друг от друга, и для этого необходимо провести

мониторинг цен, отзывов о качестве предоставления услуг, проверить наличие лицензий на возможность оказывать такие услуги;

На социально-трудовые отношения необходимо смотреть и с другой стороны. Нередки ситуации, когда недобросовестные работники злоупотребляют предоставленными гарантиями своих прав. Трудовой кодекс не содержит понятия "злоупотребление правом", но несмотря на отсутствие такого определения в сложившейся практике трудовых отношений, некоторые работники используют предоставленное право во вред своим работодателям. Злоупотребление правом в трудовых отношениях можно определить как умышленные недобросовестные действия (бездействие) работника при реализации трудовых прав, в результате чего для работодателя наступают неблагоприятные последствия<sup>1</sup>. Злоупотребление правом работниками можно разделить на злоупотребление материальным и процессуальным правом<sup>2</sup>.

К злоупотреблению материальным правом можно отнести: злоупотребление правом заключения трудового договора, сокрытие работником временной нетрудоспособности на дату увольнения, сокрытие участия в профсоюзном органе при увольнении, злоупотребление правами отдельными категориями работников (беременные, матери-одиночки, инвалиды и пр.).

К злоупотреблению процессуальным правом можно отнести злоупотребления в случае споров, которые подлежат рассмотрению судом: пропуск срока подачи искового заявления работником, неявка в суд работника (его представителя) из-за болезни, намеренное истребование доказательств, подача ходатайств, которые не имеют отношения к делу.

Причинами злоупотребления своими правами работниками могут являться как неправильное понимание ими своих прав, так и желание извлечь личную выгоду, что может причинить материальный вред работодателю.

Для устранения существующих проблем в социально-трудовых отношениях должно быть проведено немало мероприятий: анализ существующих законов, внесение необходимых изменений, формирование заинтересованности работодателей к соблюдению трудового законодательства, их мотивирование к улучшению условий труда; повышение эффективности деятельности федеральной инспекции труда, налаживание взаимодействия с инспекцией труда работников и работодателей. Способствовать достижению вышеперечисленных целей будет реализация Концепции, которая к 2020 году ставит следующие задачи<sup>1</sup>:

---

1 Ускова Т. «Как защититься от злоупотреблений работников трудовыми правами». Журнал «Кадровая служба и управление персоналом предприятия» март 2012

2 Пленум Верховного Суда РФ в абз. 1 п. 27 Постановления от 17.03.2004 N 2 "О применении судами Российской Федерации Трудового кодекса Российской Федерации"

1 Концепция повышения эффективности обеспечения соблюдения трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права (2015 - 2020 годы). Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 5 июня 2015 г. N 1028-р

- увеличение не менее чем в 3 раза доли объектов надзора, в отношении которых проведены контрольно-надзорные мероприятия, в общем количестве объектов надзора;

- увеличение не менее чем на 15 процентов количества хозяйствующих субъектов, реализующих мероприятия по охране труда;

- увеличение до 25 процентов доли хозяйствующих субъектов, использующих механизмы внутреннего контроля за соблюдением трудового законодательства, в общем количестве хозяйствующих субъектов;

- снижение в 2 раза среднего срока предоставления государственных услуг по информированию и консультированию работодателей и работников по вопросам соблюдения трудового законодательства и нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права;

- увеличение до 90 процентов доли лиц, положительно оценивающих качество работы федеральной инспекции труда (в том числе по предупреждению и профилактике нарушений трудового законодательства), в общем количестве лиц, оценивающих качество работы федеральной инспекции труда;

- увеличение до 70 процентов доли обращений в федеральную инспекцию труда с использованием системы электронных сервисов в общем количестве обращений.

Каждой из сторон социально-трудовых отношений необходимо с ответственностью подходить к взаимной работе. Работодателям необходимо четко в соответствии с законом оформлять отношения с работником, начиная с приема на работу и заканчивая увольнением, чтобы исключить злоупотребления работниками своими правами. Работникам необходимо самообразовываться, чтобы владеть знаниями в области трудового законодательства и не давать поводов для нарушения их прав. Каждая из сторон должна иметь понимание, что для эффективной работы необходим баланс в социально-трудовых отношениях между работником и работодателем.

#### **Библиография:**

1. Ускова Т. «Как защититься от злоупотреблений работников трудовыми правами». Журнал «Кадровая служба и управление персоналом предприятия» март 2012

**О совершенствовании механизма реализации права граждан, имеющих детей, на оплачиваемый отпуск по уходу за ребенком**

**Аннотация:** Автор статьи рассматривает отдельные проблемы совершенствования законодательства в сфере реализации права граждан, имеющих детей, на оплачиваемый отпуск по уходу за ребенком и вносит предложения по его совершенствованию.

**Ключевые слова:** социальное обеспечение граждан, имеющих детей; отпуск по уходу за ребенком; ежемесячное пособие по уходу за ребенком; компенсационные выплаты семьям; военнослужащие.

Российская Федерация - демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления. Главным регулятором общественных отношений по социальному обеспечению является Конституция РФ<sup>2</sup> – Основной Закон государства. В ней определены основные права и свободы семьи в области социального обеспечения. Конституция РФ гарантирует обеспечение государственной поддержкой материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, а также развитие в РФ системы социальных служб, установление государственных пенсий, пособий и иных гарантий социальной защиты населения (ч.2 ст.7). В отдельной статье Конституция РФ выделяет гарантию социального обеспечения по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, которые установлены законом (ч.1 ст.39).

Женщине или иным лицам, фактически осуществляющим уход за ребенком, в период отпуска по уходу за ребенком в возрасте до 1,5 лет предоставляется ежемесячное пособие (ст. 14 Федерального закона от 19.05.1995 № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей»<sup>3</sup>). Однако в соответствии со ст. 256 Трудового кодекса Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ<sup>4</sup>, по заявлению женщины работодатель предоставляет ей отпуск по уходу за ребенком до 3-х лет. Следовательно, материальную поддержку государство оказывает только первую половину отпуска, лишая той же поддержки семью во второй половине этого отпуска по уходу за ребенком. На этот период действующим законодательством установлена мизерная ежемесячная компенсация в размере 50 рублей<sup>5</sup>. Подобное стимулирование государством раннего выхода из отпуска приводит, по нашему мнению, к нарушению интересов семьи с ребенком.

---

1 Игнатьева Кристина Сергеевна, студентка 3 курса юридического факультета Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

2 Конституция РФ от 12.12.1993 г. – Российская газета. - № 237. – 25 декабря 1993 г.

3 СЗ РФ. - 1995.- № 21, Ст. 1929.

4 СЗ РФ.- 2002.-№1 (ч.1), ст.3

5 См.: Указ Президента РФ от 30.05.1994 № 1110 «О размере компенсационных выплат отдельным категориям граждан» // «Российская газета», 31.05.1994, № 101.

Согласно установленным в настоящее время правилам, по достижении ребенком 1,5 лет государство обязано предоставить место в дошкольном общеобразовательном учреждении<sup>1</sup>. Однако новая электронная система записи детей в детские сады на портале государственных услуг позволяет записать ребёнка в детский сад на полный день только с 3 лет. Если на 1 сентября ребёнку ещё нет трёх лет, система отправит его в очередь на год позже (без уведомления). На наш взгляд, органам исполнительной власти необходимо обеспечить прием детей в учреждения дошкольного образования на полный день пребывания с 1,5 лет.

Проблема отсутствия возможности у родителей устройства детей усугубляется еще и тем, что в настоящее время идет процесс реформирования системы дошкольного образования. Кроме того, в детских садах было сокращено количество ясельных групп, а в некоторых - ликвидировано<sup>2</sup>. Поэтому в настоящее время родители вправе направить ребенка при достижении им 1,5 лет только в группу кратковременного пребывания при наличии мест в детском дошкольном образовательном учреждении. Исходя из вышесказанного, сроки выплаты ежемесячного пособия по уходу за ребенком очень малы, из-за чего лица, фактически осуществляющие уход за ребенком, вынуждены совмещать работу и заботу о ребенке. В связи с этим, предлагаем увеличить срок выплаты пособия по уходу за ребенком до достижения ребенком 3-х летнего возраста, возложив финансирование на Фонд социального страхования РФ.

Кроме того, считаем целесообразным возвратиться на уровне Государственной Думы Федерального Собрания РФ к обсуждению вопроса о компенсации родителям понесенных затрат в связи с отсутствием возможности помещения ребенка в детское дошкольное образовательное учреждение<sup>3</sup>. По нашему мнению, необходимо установить компенсационную выплату за отсутствие места в детском саду на федеральном уровне в размере не ниже величины прожиточного минимума, возложив финансирование на федеральный бюджет<sup>4</sup>.

Реализация права родителя на осуществление ухода за ребенком затруднена не только для гражданских лиц, но и для военнослужащих. Согласно ст. 13 Федерального закона от 27.05.1998 N 76-ФЗ «О статусе военнослужащих»<sup>5</sup>, военнослужащим женского пола предоставляется отпуск по уходу за ребенком. Это право прямо распространено на женский персонал вооруженных сил, однако в отношении мужчин-военнослужащих такое указание отсутствует. Так, например, Константин Маркин, разведенный военнослужащий, обжаловал решение российского суда об отказе в предоставлении отпуска по уходу за тремя

---

1 Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 31.12.2012, № 53 (ч. 1), ст. 7598. Ст. 5.

2 <http://www.garant.ru/news/524222/>

3 Проект Федерального закона № 556611-5 «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об образовании» // СПС КонсультантПлюс.

4 Также об этом см.: Романова-Шалыгина Т.С. Проблемы социального обеспечения граждан имеющих детей и дошкольного образования в Российской Федерации // Молодой ученый. - 2013. №4.- С.404 - 406.

5 СЗ РФ. – 1998. - №22, - Ст. 2331.

детьми в Европейском Суде по правам человека. Впоследствии Европейский Суд признал, что в отношении него имела место дискриминация в пользовании правом на уважение его частной и семейной жизни по признаку пола, то есть нарушение ст. 14 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, взятой в совокупности со статьей 8 Конвенции<sup>1</sup>. Предлагаем внести поправку в Федеральный закон от 27.05.1998 № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих», где будет прямое указание на получение отпуска по уходу за ребенком в возрасте до 3-х лет мужчинам, в случае отказа матери от ребенка или ее смерти.

Таким образом, государство должно учитывать интересы семьи, которые нуждаются в устройстве своих детей в детские дошкольные учреждения. Сопоставимые социальные выплаты гражданам, в свою очередь, будут гарантировать возможность обеспечить свою семью. Государство обязано стоять на страже прав и законных интересов каждого гражданина не в меньшей мере, чем своих собственных.

#### **Библиография:**

1. Романова-Шалыгина Т.С. Проблемы социального обеспечения граждан имеющих детей и дошкольного образования в Российской Федерации // Молодой ученый.- 2013. №4.- С.404-406.

Эггерт К.К.<sup>2</sup>

### **Защита прав работника в случае прекращения трудового отношения по инициативе работодателя: нужно ли России ратифицировать Конвенцию МОТ № 158?**

**Аннотация:** Случаи прекращения трудового отношения по инициативе работодателя требуют повышенного внимания к правам и гарантиям работника в данной ситуации. В статье анализируется российское трудовое законодательство на предмет его соответствия положениям не ратифицированной в РФ Конвенции МОТ № 158 «О прекращении трудовых отношений по инициативе предпринимателя» и Рекомендации МОТ № 166. Исходя из выявленных недостатков в законодательстве, делается вывод о необходимости ратификации указанной Конвенции.

**Ключевые слова:** трудовой договор, права и гарантии работника в случае увольнения, расторжение трудового договора по инициативе работодателя, ратификация Конвенций МОТ.

В 1982 году была принята Конвенция Международной организации труда (МОТ) № 158 «О прекращении трудовых отношений по инициативе

---

<sup>1</sup>Постановление Европейского Суда по правам человека от 7 октября 2010 г. Дело «Константин Маркин против России» [KonstantinMarkin v. Russia] (жалоба N 30078/06) (I Секция) (извлечение) // «Бюллетень Европейского Суда по правам человека». Российское издание. № 4/2011.

<sup>2</sup> Эггерт Ксения Константиновна, студент 2 курса Национального Исследовательского Университета «Высшая школа экономики».

предпринимателя»<sup>1</sup>, которая вступила в силу в 1985 г. Основные положения этой Конвенции направлены на защиту работников от необоснованного увольнения, на предоставление работникам и бывшим работникам необходимых прав и гарантий в случае увольнения. Также Конвенция отдельно выделяет вопрос прекращения трудовых отношений по причинам экономического, технологического, структурного или аналогичного характера.

В 1982 г. также была принята и одноименная Рекомендация № 166 к рассматриваемой Конвенции<sup>2</sup>.

Несмотря на то, что Конвенция регулирует одно из важнейших направлений в сфере труда и пытается урегулировать ситуации, которые являются частым поводом для судебного разбирательства<sup>3</sup>, а также предоставляет членам организации, собирающимся ратифицировать Конвенцию, возможность исключить из сферы применения всех или некоторых положений Конвенции отдельные категории работников, уровень ратификации данной Конвенции весьма невысок. В настоящее время членами МОТ являются 186 государств, из которых Конвенцию ратифицировали 36 стран (причем Бразилия 20 ноября 1996 года эту Конвенцию денонсировала). В списке членов организации, ратифицировавших Конвенцию, например, - Испания, Латвия, Турция, Украина, Финляндия, Франция, Швеция. Значительную часть списка присоединившихся к Конвенции занимают страны африканского континента. Среди государств, которые не ратифицировали Конвенцию № 158, например, Великобритания, Германия, Дания, Израиль, Китай, США, Япония. Не ратифицирована данная Конвенция и Российской Федерацией.

Дискуссия о том, необходимо ли ратифицировать Конвенцию № 158, периодически возобновляется, однако без особых результатов<sup>4</sup>. Наиболее существенный шаг в направлении ратификации был сделан в 2009 г., когда

---

1 URL: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---normes/documents/normativeinstrument/wcms\\_c158\\_ru.htm](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/normativeinstrument/wcms_c158_ru.htm)(дата обращения: 15.10.2015)

2 URL: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---normes/documents/normativeinstrument/wcms\\_r166\\_ru.htm](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/normativeinstrument/wcms_r166_ru.htm)(дата обращения: 15.10.2015)

3 Об этом говорилось на Трехсторонней встрече экспертов, проходившей в г. Женеве в 2011 г. и посвященной обсуждению Конвенции №158 и сопутствующей ей Рекомендации №166. См.: пункт 4 раздел 3 (Openingstatements) финального отчета Трехсторонней встречи экспертов.

URL:[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---normes/documents/meetingdocument/wcms\\_165186.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/meetingdocument/wcms_165186.pdf) (дата обращения: 15.10.2015)

4 Часто проводится сравнение российского законодательства с нормами Конвенции и Рекомендации. См. Минеева В.И., Мезенко О.А. Расторжение трудового договора по инициативе работодателя в международных правовых актах // Актуальные проблемы современной науки (IV Международная научно-практическая конференция). Ред. О.Б. Бигдай. Выпуск 4. В 3 т. Алушта, 2015 URL: <http://ncgti.ru/uploads/files/270/3.pdf#page=29> (дата обращения: 15.10.2015); И. А. Протопопова. Реализация международных традиций в российском трудовом законодательстве по вопросу увольнения работника по инициативе работодателя// Налоги, 2011. № 13 URL: <http://www.center-bereg.ru/n1157.html> (дата обращения: 15.10.2015) ; А. А. Воронина. Проблема унификации оснований расторжения трудового договора по инициативе работодателя// Трудовое право в России и за рубежом, 2010. № 3. О проблемах, связанных с самой Конвенцией см. Лютов Н.Л., Герасимова Е. С. Международные трудовые стандарты и российское трудовое законодательство. Монография. 2-е издание. Центр социально-трудовых прав, 2015. С. 154 – 156.

проводились парламентские слушания на тему «Развитие российского законодательства в социальной сфере: перспективы дальнейшей ратификации Российской Федерацией конвенций Международной организации труда (МОТ)». Рассматривалась среди прочих и Конвенция № 158, которая попала в число конвенций, для ратификации которых Минздравсоцразвития России<sup>1</sup> предполагал подготовить проект федерального закона. Однако, в результате, данная Конвенция ратифицирована так и не была.

Насколько необходима России ратификация этой конвенции МОТ? Однозначный ответ на данный вопрос дать сложно. В самой МОТ, по-видимому, нет уверенности в том, что касается значения данной Конвенции для международного регулирования труда. Об этом свидетельствует тот факт, что Конвенция № 158 – это единственная (!) из 189 конвенций, чей статус до сих пор не определен<sup>2</sup>. С 1987 г. предпринималось несколько попыток прийти к каким-либо конкретным выводам относительно статуса данной Конвенции и причин невысокого уровня ее ратификации<sup>3</sup>. При этом в 2008 г. Комитет Экспертов в общем обзоре отметил, что нормы Конвенции являются важным источником права для разрешения споров в сфере трудового права не только в странах, ратифицировавших ее. В качестве примера приводится использование Конвенции № 158 судами Южной Африки. Более того, в обзоре указано, что законодательство многих членов организации, не принявших на себя обязательства по данной Конвенции, содержит те же принципы и институты, что и положения Конвенции № 158<sup>4</sup>. Насколько данное наблюдение верно в отношении России?

Российское трудовое законодательство действительно во многом соответствует нормам Конвенции и Рекомендации. Поэтому целесообразно не рассматривать схожие положения, а привести примеры имеющихся противоречий. В Конвенции № 158 имеется указание на причины, которые не могут являться основанием для увольнения по инициативе работодателя, что обеспечивает гибкость при ратификации странами Конвенции и внесении изменений в национальное законодательство. В Трудовом кодексе РФ указан пе-

---

1 На данный момент Министерство здравоохранения и социального развития РФ уже не существует, т.к. преобразовано в Министерство здравоохранения РФ и Министерство труда и социальной защиты РФ указом Президента РФ от 21.05.2012 N 636 (ред. от 21.07.2015) "О структуре федеральных органов исполнительной власти" // СПС Консультант Плюс.

2 Рекомендация № 166 также является единственной из 204 рекомендаций, которая не носит определенного статуса. См. официальную статистику МОТ по Рекомендациям (URL: [http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12010:1885680027362961:::P12010\\_INSTRUMENT\\_SORT:4](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12010:1885680027362961:::P12010_INSTRUMENT_SORT:4)) и Конвенциям (URL: [http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12000:1885680027362961:::P12000\\_INSTRUMENT\\_SORT:3](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12000:1885680027362961:::P12000_INSTRUMENT_SORT:3)) (дата обращения: 15.10.2015)

3 Международные трудовые стандарты и российское трудовое законодательство: монография / Н. Л. Лютов, Е. С. Герасимова. 2-е изд., доп. и перераб. М.: Центр социально-трудовых прав, 2015. С. 155 – 156.

4 General observation on the Termination of Employment Convention, adopted by the Committee of Experts at its 79th Session, 2008. URL: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---normes/documents/meetingdocument/wcms\\_171404.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/meetingdocument/wcms_171404.pdf) (дата обращения: 15.10.2015)



речень оснований для увольнения по инициативе работодателя (ст. 71, 81, 278, 288, 307, 336, 341, 347, 348.11). Положения ст. 5 и 6 Конвенции и ст.5 Рекомендации в основном обеспечиваются принципами трудового законодательства (например, запрещение дискриминации в сфере труда или обеспечение права работников на вступление в профсоюзы – (ст. 2,3 ТК РФ) или отдельными нормами (например, ч. 5 ст. 81, ст. 261, 269, 374, 376 ТК РФ). Вместе с тем, в ТК РФ не содержится запрета на увольнение работника в случае подачи им жалобы или участия в деле, возбужденном против работодателя, хотя закрепление данного положения могло бы подчеркнуть, что за вполне законным основанием прекращения трудовых отношений могут скрываться реальные причины<sup>1</sup>.

В ст. 5 Рекомендации № 166 запрещается увольнение, если отсутствие на работе обусловлено прохождением обязательной военной службы или выполнением других гражданских обязанностей. В российском трудовом законодательстве данное положение реализуется частично. Так, например, запрещается увольнение присяжного заседателя в период исполнения им данных обязанностей (ч. 3 ст. 11 ФЗ «О присяжных заседателях»)<sup>2</sup>, и одновременно в п. 1 ч. 1 ст. 83 ТК РФ призыв работника на военную службу или направление его на заменяющую ее альтернативную гражданскую службу является основанием для прекращения трудового договора по обстоятельствам, не зависящим от воли сторон. Имеются дополнительные гарантии для граждан, уволенных с военной службы: право на предоставление органами государственной службы занятости населения в первоочередном порядке работы с учетом их специальности в государственных организациях, на сохранение в течение трех месяцев после увольнения с военной службы за гражданами права на поступление на работу в те же государственные организации, где работали раньше (если по призыву, то на той же должности), зачет времени военной службы в непрерывный стаж работы, преимущественное право на оставление на работе, на которую они поступили впервые, при сокращении штата работников<sup>3</sup>. Однако перечисленные выше гарантии связаны либо с профессиональной подготовкой и трудоустройством гражданина, уволенного с военной службы, либо с защитой его в новом трудовом отношении. Право на поступление на ту же работу (и на ту же должность) предусмотрено только для работавших в государственной организации. На наш взгляд, необходимо сохранять за гражданами, служившими по призыву, трудовое место в течение некоторого времени. В ФЗ «О воинской обязанности и воинской службе» определены сроки военной службы для военнослужащих, про-

---

1 О важности разграничения причин и оснований увольнения см. Минеева В.И., Мезенко О.А. Расторжение трудового договора по инициативе работодателя в международных правовых актах.

2 Федеральный закон от 20.08.2004 N 113-ФЗ (ред. от 29.12.2010) "О присяжных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации". П.3 ст.11. // СПС Консультант Плюс.

3 Федеральный закон от 27.05.1998 N 76-ФЗ (ред. от 20.04.2015, с изм. от 04.06.2014) "О статусе военнослужащих". П.5 ст. 23. // СПС Консультант Плюс.

ходящих военную службу по призыву<sup>1</sup>. Таким образом, работодатель точно знает период, на который работника нужно замещать, и может в соответствии со ст.59 ТК РФ заключить срочный договор для исполнения обязанностей отсутствующего работника. Если же по истечении определенного срока гражданин, прошедший военную службу по призыву, не захочет, например, вернуться к исполнению своей трудовой функции, то согласно ч.4 ст.58 ТК РФ стоит считать срочный договор с другим работником, заключенным на неопределенный срок.

В Трудовом кодексе РФ имеются нормы, предусматривающие предупреждение работников об увольнении, однако это распространяется не на все случаи прекращения трудового отношения, а лишь на некоторые основания увольнения (ч.1 ст. 79, ч.2 ст. 180, ст. 288, ч.2 ст. 292, ч.2 ст. 296, ч.2 ст. 307, ч.2 ст. 347). Поскольку общей нормы, предполагающей предупреждение работника работодателем в Трудовом кодексе РФ не имеется, то соответственно в российском законодательстве не предусматривается и альтернативы предупреждению в виде денежной компенсации (ст. 11 Конвенции № 158), и права работника на освобождение от работы в течение срока предупреждения (ст. 16 Рекомендации № 166). Не имеется в ТК РФ и нормы об исчислении выходного и иных пособий с учетом трудового стажа (подпункт *а*, п.2 ст. 12 Конвенции), и о праве работника на оценку его поведения и работы (ст. 17 Рекомендации), и об участии бывшего работодателя в устройстве уволенных на новой работе или их переподготовке (п. 1 ст. 25 Рекомендации, в случае прекращения трудовых отношений по причинам экономического, технологического, структурного или аналогичного характера). Таким образом, по российскому законодательству работник, с которым работодатель расторгнул трудовой договор, недостаточно защищен.

И Конвенция (п.3 ст.2), и Рекомендация (ст.3) указывают на то, что необходимо предотвратить использование срочных трудовых договоров в целях уклонения от предоставления работникам защиты. ТК РФ содержит ряд норм, направленных на это. Довольно существенное различие в том, что в подпункте *с*, п.2 ст.3 Рекомендации предлагается считать срочные договоры, продлевавшиеся один или несколько раз, договорами о найме на неопределенный срок (кроме тех, что заключены на законном основании). В ТК РФ подобного положения не имеется, хотя оно носит серьезный гарантийный характер. В Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 17 марта 2004 № 2 зафиксировано, что «при установлении в ходе судебного разбирательства факта многократности заключения срочных трудовых договоров на непродолжительный срок для выполнения одной и той же трудовой функции суд вправе с учетом обстоятельств каждого дела признать трудовой договор заключенным на неопределенный срок»<sup>2</sup>. Но вот норм или разъяснений ВС

---

1 Федеральный закон от 28.03.1998 N 53-ФЗ (ред. от 29.06.2015) "О воинской обязанности и военной службе". П. 1 ст. 38. // СПС Консультант Плюс.

2 Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 17.03.2004 N 2 (ред. от 28.09.2010) "О применении судами Российской Федерации Трудового кодекса Российской Федерации" // СПС Консультант Плюс.

РФ по обозначенному вопросу не имеется. Нам представляется, что предлагаемая в Рекомендации гарантия должна быть закреплена в ТК РФ в виде отдельной нормы.

Закрепленное в ст. 7 Конвенции № 158 право работника на защиту от предъявленных обвинений в российском трудовом законодательстве находит отражение в ст. 193 ТК РФ, где указано, что до применения дисциплинарного взыскания работодатель должен затребовать от работника письменное объяснение. Является ли одно только письменное объяснение достаточной защитой? Нам кажется, что нет и что «данная норма дает возможность работодателю злоупотребить правом на увольнение», поскольку даже при наличии письменного объяснения, работодатель «может решить вопрос из субъективных соображений»<sup>1</sup>.

Безусловно, предложенная Конвенцией № 158 модель защиты прав работников при прекращении трудового отношения по инициативе работодателя – не единственно возможная, о чем может говорить и низкий уровень ратификации Конвенции. Но насколько успешна и сбалансирована та система, что на данный момент имеется в российском законодательстве? На наш взгляд, над обеспечением баланса интересов работника и работодателя при прекращении трудового отношения все еще нужно работать. В общих положениях российское законодательство не противоречит Конвенции, а ее ратификация могла бы дать дополнительный стимул для улучшения правового регулирования прекращения трудового договора по инициативе работодателя и для более совершенной защиты прав работников.

#### **Библиография:**

- 1.Международные трудовые стандарты и российское трудовое законодательство: монография / Н. Л. Лютов, Е. С. Герасимова. 2-е изд., доп. и перераб. М.: Центр социально-трудовых прав, 2015.
- 2.Минеева В.И., Мезенко О.А. Расторжение трудового договора по инициативе работодателя в международных правовых актах// Актуальные проблемы современной науки (IV Международная научно-практическая конференция). Ред. О.Б. Бигдай. Выпуск 4. В 3 т. Алушта, 2015 URL: <http://ncgti.ru/uploads/files/270/3.pdf#page=29>
- 3.И. А. Протопопова. Реализация международных традиций в российском трудовом законодательстве по вопросу увольнения работника по инициативе работодателя// Налоги, 2011. № 13 URL: <http://www.center-bereg.ru/n1157.html>
- 4.А. А. Воронина. Проблема унификации оснований расторжения трудового договора по инициативе работодателя// Трудовое право в России и за рубежом, 2010. № 3.

---

1 И. А. Протопопова. Реализация международных традиций в российском трудовом законодательстве по вопросу увольнения работника по инициативе работодателя. URL: <http://www.center-bereg.ru/n1157.html>

(дата обращения: 15.10.2015)

## Незаконные санкции в отношении работника

**Аннотация:** В статье рассмотрены основные отличия между незаконными санкциями и правовыми санкциями в отношении работника; влияние незаконных санкций на правовую культуру работника. Предложены этические способы защиты прав работника с точки зрения общественного мнения.

**Ключевые слова:** санкция, незаконная санкция, трудовое право, штраф, защита прав работника.

Санкция – это элемент правовой нормы, предусматривающий неблагоприятные последствия для лица, нарушившего содержащееся в такой норме правило, мера воздействия, применяемая к правонарушителю. Различаются следующие санкции: уголовно-правовые санкции, налагаемые по решению суда; административно - правовые, налагаемые административными органами; дисциплинарно - правовые, налагаемые работодателями в отношении подчиненных; имущественные, применяемые судом или арбитражем.

В трудовом законодательстве (ст.192 ТК РФ) предусмотрены 3 основные вида санкций (дисциплинарные взыскания):

- 1) замечание;
- 2) выговор;
- 3) увольнение по соответствующим основаниям.

Федеральными законами, уставами и положениями о дисциплине (ч.5 ст.189 ТК РФ) для отдельных категорий работников могут быть предусмотрены также и другие дисциплинарные взыскания.

К дисциплинарным взысканиям относится и увольнение по виновным основаниям, например: за утрату доверия, аморальный поступок, связанные с нарушениями в процессе исполнения трудовых обязанностей, совершённых работником по месту работы.<sup>2</sup>

Установление иных санкций вступает в противоречия с трудовым законодательством.

Незаконная санкция – это мера воздействия, которая не закреплена в законе Российской Федерации или субъекта РФ, уставе или положении о дисциплине предприятия, локальных нормативных актах, но влечет неблагоприятные для работника последствия. Незаконная санкция отрицательно влияет на уровень правовой культуры субъектов трудового права.

Субъекты, в компетенцию которых входит оценка законности санкций, применённых в рамках трудовых отношений, – их участники, суд, комиссия по рассмотрению трудовых споров, органов государственного надзора.

---

<sup>1</sup> Юнок Дмитрий Станиславович, магистр Российского Государственного Университета нефти и газа имени И.М. Губкина -

<sup>2</sup> Подробно о дисциплинарных взысканиях см. В.И.Миронов. Трудовое право. Учебник. Питер 2009. С. 527 -545

Незаконные санкции чаще всего используются в отношении работника при нарушении им дисциплины труда.

Статья 189 ТК РФ дает исчерпывающее определение понятия дисциплины труда, а именно, - это обязательное для всех работников подчинение правилам поведения, определенное Трудовым кодексом, иными федеральными законами, коллективным договором, соглашениями, локальными нормативными актами, трудовым договором.

Как показывает анализ информации о трудовых спорах, самым распространенным видом незаконной санкции в настоящее время является штраф.

Рассмотрим примеры взыскания штрафов, применяемых работодателем к работнику.

В связи с тем, что работодатель облечен полномочиями определения регламента деятельности работника, он (работник) находится в подчиненном положении и за нарушение трудового договора, должностного регламента со стороны работодателя к нему могут быть применены законные санкции вплоть до увольнения.

На предприятии один из работников ежедневно опаздывает к началу рабочего дня или с обеденного перерыва, что является прямым нарушением дисциплины труда. Работодатель, зная об этом, применил к нему незаконные санкции в виде штрафа за опоздание. При этом работник продолжает опаздывать к началу рабочего дня и платит за опоздания штрафы. Таким образом, с точки зрения правовой этики, незаконно примененный штраф воспринимается работником не как дисциплинарная санкция, а как разрешение опаздывать на работу за определенную плату.

В результате на предприятии укореняется практика применения незаконных санкций и отсутствия правовой культуры.

Следует отметить, что при таких обстоятельствах процесс выявления и доказывания применения незаконных санкций представляется затруднительным и почти невозможным, т.к. обе стороны трудовых отношений не вступают в конфликт.

Незаконные санкции могут привести к снижению эффективности деятельности предприятия, так как при этих обстоятельствах работники могут допускать возможность нарушения трудового регламента за отдельные материальные взыскания.

Распространённым является введение руководителем торговых предприятий санкций в отношении нематериально ответственных сотрудников в виде удержания части заработной платы для погашения недостачи, хотя ст. 136ТК РФ предусмотрен порядок выплаты заработной платы сотрудникам только в полном объеме, что является обязательным.

Ограниченный перечень удержаний установлен статьей 137 ТК РФ и включает в себя следующие случаи погашения задолженности работника:

-возмещение авансов, выданных как в счет заработной платы, так и по другим основаниям;

-возврат сумм, излишне выплаченных работнику вследствие счетных ошибок, а также при признании его виновным в невыполнении норм труда (статья 155 ТК РФ) или простое (статья 157 ТК РФ);

-возмещение отпускных выплат за неотработанные дни отпуска при увольнении.

Применение незаконных санкций оказывает не только отрицательное влияние на эффективность работы сотрудников, но и вызывает отрицательные эмоции в трудовом коллективе, внутренний протест работников и не способствует развитию лояльности к компании-работодателю. Более того, такого рода незаконные санкции могут стать в подобном торговом предприятии причиной превышения своих должностных обязанностей сотрудниками охраны, что, в свою очередь, повлечёт оценку их действий с точки зрения административного или уголовного законодательства.

Именно низкий уровень правовой культуры в большинстве случаев влияет на трудовой коллектив и результаты его труда, а лояльное отношение к правонарушениям работники рассматривают и воспринимают как должное и дозволительное действие.

Таким образом, применение незаконных санкций неверно мотивирует сотрудников.

Нарушение закона при применении санкции может стать причиной трудового спора.

Учитывая, что механизм доказывания применения незаконных санкций в судебном порядке непрост и длителен, возможно, что в современный отрезок времени наиболее оперативным и эффективным является применение иных способов воздействия. Таких, как применение этических мер воздействия, то есть создания общественного мнения, которое, само по себе, не влечёт правовых последствий, но наносит серьёзный удар по имиджу работодателя или фирмы. В наше время, когда СМИ, социальные сети и интернет охватывают все слои нашей жизни, обращения и публикации в них могут существенным образом повлиять на имидж, деловую репутацию предприятия и на конкретного работодателя. Так при поиске работы, любой пользователь интернета может найти информацию о предприятии или работодателе и, уже обладая этой латентной информацией, принимать решения об устройстве на работу на конкретное предприятие.

От потери деловой репутации предприятия терпят значительные убытки, из чего следует вывод о неэффективности применения незаконных санкций.

### **Библиография:**

1.Миронов В.И.. Трудовое право. Учебник. Питер 2009.

## Светскость государства как одно из важных условий реализации прав человека

**Аннотация:** В статье рассматриваются проблемы светскости государства как важного института в реализации прав человека, указываются проблемы светскости государства в странах Ближнего Востока, поднимаются вопросы светскости в законодательстве Российской Федерации.

**Ключевые слова:** светское государство; права человека; реализация прав человека; проблемы реализации прав человека.

Проблема светскости государства, а также ее влияние на реализацию прав человека была и остается актуальной. На данную тему проводится большое количество конференций, написаны научные труды, а также проведены иные мероприятия, с целью выявления и решения вопросов, касающихся светскости государства и его влияния на реализацию прав человека, вносятся определенные предложения. Как один из примеров таких мероприятий может быть Экспертный круглый стол «Свобода совести в Российской Федерации. Итоги 2011 года», на котором рассматривалась проблема свободы совести в Российской Федерации, а также актуальные вопросы проводимой государством политики в сфере свободы совести и вероисповедания в российском государстве<sup>2</sup>.

Вопросы светскости государства также анализируются в докладах правозащитных организаций, которые рассматривают практику по делам в сфере свободы совести и вероисповедания<sup>3</sup>.

Для рассмотрения темы влияния светскости государства на реализацию прав человека представляется необходимым проанализировать определения данных понятий, а также мнения специалистов в данной области.

Ряд авторов указывают на принцип отделения церкви от государства как одну из важнейших гарантий свободы совести. Вмешательство государства в религиозную сферу ведет к злоупотреблениям со стороны государства, и как следствие, приводит к нарушению прав человека, закрепленных в международных нормативно-правовых актах и внутригосударственном законодательстве.

Современными учеными светским государством признается мировоззренчески нейтральное государство, принципиально не приемлющее никакое мировоззрение в качестве официальной идеологии, обеспечивающее каждому возможность свободного мировоззренческого выбора<sup>4</sup>.

---

1 Никитаев Дмитрий Михайлович, студент 3 курса ГАОУ ВО МГПУ

2 Ульяна Ким. О свободе совести и правах человека//Электронный ресурс: URL: <http://www.mhg.ru/smi/11D9898F>

3 Бурьянов С.А. Свобода убеждений, совести и религии // Права человека в Российской Федерации: Сборник докладов о событиях 2014 года / [сост. Н. Костенко]. — М. : Моск. Хельсинк. группа, 2015. с. 26.

4 Свобода совести: проблемы теории и практики. Монография (под ред. Ф.М. Рудинского, С.А. Бурьянова). М.: ЗАО ТФ «МИР», 2012.- 390 с.

По мнению М.В. Баглая светский характер государства требует по отношению к различным конфессиям нейтралитета. М.С Стецкевич рассматривает светское государство как государство, стремящееся к обеспечению мировоззренческой свободы личности, законодательно обеспечивающее свободу совести, не нуждается в какой-либо религиозной легитимации, и будучи мировоззренчески нейтральным, не проводит никакой специальной религиозной политики - как по поддержке религиозных объединений, так и по борьбе с религией<sup>1</sup>.

Таким образом, можно указать на главный признак светского государства, то есть его мировоззренческий нейтралитет, законодательную и фактическую отделенность от религии и соблюдение прав человека вне зависимости от его вероисповедания.

При этом возникает вопрос о совместимости мировоззренческого нейтралитета государства с использованием неправовых понятий его представителями. Так, согласно Всемирному докладу Human Rights Watch по России за 2015 год, в Чечне по телеэфиру транслировалось выступление главы республики, в котором он предупредил о том, что в целях борьбы с «нетрадиционным исламом» будут задерживаться женщины в черной «ваххабитской» одежде, которые закрывают лоб и подбородок<sup>2</sup>. Разумеется, выражение мнения в средствах массовой информации с использованием таких выражений неприемлемо, особенно для главы субъекта Российской Федерации.

Французский парламент под угрозой наказания запретил появление с полностью закрытым лицом в общественных местах, далее этот законопроект был одобрен Конституционным советом. Испанский сенат решил принять такие же меры. Введение таких ограничений предлагается ввести в Италии, Великобритании, Дании<sup>3</sup>.

Рассматривая вопрос о светскости государства, необходимо указать на то, что если в науке приводятся дефиниции светскости государства, то в международных правовых документах нормы, закрепляющие светскость государства никак не закреплены.

Основные международные документы в сфере прав человека (Всеобщая декларация прав человека 1948 года, Международные Пакты, Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 года, Декларация о ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии и убеждений 1981 года), закрепляющие основные положения в сфере свободы совести, не содержат такой важной гарантии соблюдения данных прав, как светскость государства.

---

1 Стецкевич М.С. Свобода совести. Учебное пособие. СПб.: Изд-во С.-Петербург. Ун-та., 2006. С.8.

2 Всемирный доклад 2015: Россия.//Электронный ресурс: Human Rights Watch: URL: <https://www.hrw.org/ru/world-report/2015/country-chapters/268153>

3 Ограничение на религиозную одежду и символику в европейских странах// Электронный ресурс: Human Rights Watch: URL: <https://www.hrw.org/ru/news/2010/12/20/241466>



В данной связи нельзя не согласиться с утверждением С.А. Бурьянова о том, что отсутствие положений о светскости государства в международных правовых актах делает их декларативными<sup>1</sup>.

Представляется целесообразным обратиться к российскому законодательству. Статья 13 Конституции Российской Федерации устанавливает идеологическое многообразие и запрет установления какой либо идеологии в качестве государственной или обязательной. В статье 14 провозглашается светскость государства, никакая религия не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной<sup>2</sup>. При этом, на законодательном уровне не раскрывается, как данный конституционный принцип должен реализовываться на практике.

Таким образом, исходя из смысла Основного закона можно рассматривать Российскую Федерацию как мировоззренчески нейтральное государство, но без конкретизации реализации этого принципа в законодательстве.

Такое положение вещей является серьезным недостатком российской правовой системы, ведь от реализации конституционных принципов зависит степень реализации гарантированности прав человека на свободу совести, особенно в условиях глобализации общественных отношений<sup>3</sup>.

Доклады ООН и международных правозащитных организаций, национальных правозащитных организаций, а также иные источники указывают на нарушение прав человека на свободу совести и вероисповедания во всех странах мира. При этом нарушений больше именно в конфессиональных государствах.

В докладах ООН постоянно сообщается о нарушениях прав человека, особенно в странах Ближнего Востока, который почти всегда был раздираем противоречиями между суннитами и шиитами, и возникающими, в том числе на этой почве, конфликтами. В частности, в докладе сообщается о нарушении прав человека как со стороны ИГИЛ, так и со стороны правительственных войск в Сирии<sup>4</sup>.

Современная политическая обстановка, блокирование усилий международного сообщества, а также иные обстоятельства, которые не дают возможности принудить Сирийское правительство к прекращению нарушений прав чело-

---

1 Бурьянов С.А. Универсальные международные документы о свободе совести и защите от нетерпимости и дискриминации: проблемы и перспективы развития // Международная защита прав человека и государственный суверенитет: материалы международной научно-практической конференции / отв. ред. Т.А. Сошникова – М.: изд-во Моск. Гуманит. Ун-та, 2015. – С. 120.

2 Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // "Собрание законодательства РФ", 04.08.2014, N 31, ст. 4398.

3 Свобода совести: проблемы теории и практики. Монография (под ред. Ф.М. Рудинского, С.А. Бурьянова). М.: ЗАО ТФ «МИР», 2012. С. 150.

4 Всемирный доклад 2015: Сирия // Электронный ресурс: URL: <https://www.hrw.org/ru/world-report/2015/country-chapters/268202>

века предоставляет возможность выставлять группировку ИГИЛ как оппозиционную силу жестокости Башара Асада<sup>1</sup>.

Политика суннита Саддама Хусейна, дискриминирующая шиитов может служить ярким примером нарушения прав человека, несоблюдения принципа светскости государства. Так было жестко подавлено восстание шиитов против режима Хусейна. Всего в массовом захоронении, по предположениям представителей командования вооруженных сил США, было обнаружено 800 тел. Предположительно 290 тысяч иракских граждан, в основном шиитов, пропали без вести за время режима Саддама Хусейна<sup>2</sup>. В Багдаде в 2014 году прогремели несколько взрывов, в том числе у шиитской мечети<sup>3</sup>.

Можно сделать вывод, что отказ от светскости государства приводит к нарушению прав человека, и как следствие, к конфликтам и эскалации напряженности.

Таким образом, нельзя не отметить роль принципа светскости государства в качестве важного условия соблюдения прав человека и профилактики конфликтов. При этом законодательное закрепление принципа светскости должно обеспечиваться его четким соблюдением со стороны всех должностных лиц, государственных органов, муниципальных образований.

#### **Библиография:**

- 1.Азаров А., Ройтер В., Хюфнер К. Права человека. Международные и российские механизмы защиты. – М.: Московская школа прав человека, 2003.
- 2.Бурьянов С.А. Свобода убеждений, совести и религии // Права человека в Российской Федерации: Сборник докладов о событиях 2014 года / [сост. Н. Костенко]. — М. : Моск. Хельсинк. группа, 2015. – 250 с.
- 3.Международная защита прав человека и государственный суверенитет: материалы международной научно-практической конференции / отв. ред. Т.А. Сошникова – М.: изд-во Моск. Гуманит. Ун-та, 2015. – 320 с.
- 4.Свобода совести: проблемы теории и практики. Монография (под ред. Ф.М. Рудинского, С.А. Бурьянова). М.: ЗАО ТФ «МИР», 2012. — 1120 с.

---

1 Всемирный доклад- 2015: Трудные времена не отменяют прав человека.//Электронный ресурс: URL: <https://www.hrw.org/ru/news/2015/01/29/266558>

2 Американцы нашли в Ираке еще одно массовое захоронение шиитов // Lenta.ru: <http://lenta.ru/iraq/2004/01/07/grave> // Госдепартамент США: судить Саддама Хусейна будет иракский народ// Lenta.ru// <http://lenta.ru/iraq/2003/12/15/trial>

3 Жертвами взрывов в шиитских районах Багдада стали 10 человек // Портал Credo.ru

*Научное издание*

## **Права человека – индикатор современного развития России**

Материалы международной научно-практической конференции под общей редакцией доктора юридических наук, профессора, Академика Центральной Европейской Академии науки, литературы и искусства (Париж – Сорбонна), Почетного работника высшего профессионального образования Т. А. Сошниковой.

В редакции авторов  
Подготовка макета К. Морозович

Подписано в печать 09.12.2015. Формат 60\*84 1/16  
Печ.л. 22,25. Тираж 500 экз. Заказ №

Издательство Московского гуманитарного университета  
111395, Москва, ул. Юности, д. 5