



ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ КАЗЕННОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ
УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«МОСКОВСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ МИНИСТЕРСТВА ВНУТРЕННИХ ДЕЛ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ИМЕНИ В.Я. КИКОТЯ»

**ТРЕТЬЯ ЕЖЕГОДНАЯ МЕЖДУНАРОДНАЯ
НАУЧНАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ, ПОСВЯЩЕННАЯ
ПАМЯТИ ПРОФЕССОРА В. М. КУРИЦЫНА**

***ИДЕИ КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМА В ЮРИДИЧЕСКОЙ
НАУКЕ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ***
(секция молодых исследователей)

Сборник материалов
международной научной конференции
(19 декабря 2018 г.)

Московский университет МВД России
имени В.Я. Кикотя, 2019

ISBN 978-5-9694-0822-7

Москва
2019

ББК 67
С23

Рецензенты:

*оперуполномоченный по ОВД УЭБ и ПК УМВД России
по Орловской области кандидат юридических наук Д. Е. Кульчиков;
старший преподаватель кафедры государственно-правовых
дисциплин Белгородского института МВД России имени
И.Д. Путилина кандидат юридических наук Н. А. Рязанова*

**С23 Идеи конституционализма в юридической науке: исто-
рия и современность (секция молодых исследователей) :**
сборник материалов третьей международной научной кон-
ференции, посвященной памяти профессора В. М. Курицына
(19 декабря 2018 г.) / [под ред. А. Г. Мамонтова, А. И. Клименко,
А. Ю. Гарашко]. – М. : Московский университет МВД России
имени В.Я. Кикотя, 2019. – 196 с.

ISBN 978-5-9694-0822-7

Сборник подготовлен по итогам третьей ежегодной международной научной конференции, посвященной памяти профессора В. М. Курицына, проводившейся в Московском университете МВД России имени В.Я. Кикотя 19 декабря 2018 г., при участии представителей Московско-го государственного института международных отношений (МГИМО) МИД России, Московского государственного юридического университе-та имени О. Е. Кутафина (МГЮА), Российского университета Дружбы народов, Финансового университета при Правительстве Российской Фе-дерации, Академии управления МВД России и других ведущих россий-ских вузов, а также Академии Министерства внутренних дел Республики Беларусь.

Представляет интерес для ученых, преподавателей, аспирантов и адъюнктов, курсантов и студентов юридических вузов, практиче-ских работников Министерства внутренних дел Российской Федерации и иных правоохранительных органов.

ББК 67

ISBN 978-5-9694-0822-7

Научное электронное издание

Компьютерная верстка Гридчина Т. А.
Усл.-печ. л. 34,87.

Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя
117997, г. Москва, ул. Академика Волгина, д. 12
http: //www.mosu.mvd.ru, e-mail: support@mosu-mvd.com

СОДЕРЖАНИЕ

<i>Абдрахманов А. И.</i> Участие представителей НКВД Советской России в разработке первой Советской Конституции.....	5
<i>Базарнов М. А., Хабарин О. М.</i> Государственный контроль и надзор: проблема толкования в отечественном законодательстве.....	12
<i>Беляева А. А.</i> Конституционно-правовые гарантии самоорганизации институтов гражданского общества.....	17
<i>Бондарь Е. О., Юнева В. А.</i> Исторические предпосылки создания основных государственных законов Российской Империи 23 апреля 1906 года.....	23
<i>Войде Е. Г.</i> Роль государственных органов в обеспечении прав человека на современном этапе.....	33
<i>Громов А. М.</i> Природа органов учредительной власти в отечественной доктрине и практике.....	39
<i>Дикова И. В.</i> Государство и государственная власть в концепции конституционализма Б. А. Кистяковского.....	49
<i>Журов А. Н.</i> Изменения в организации и деятельности полиции в свете принятия манифеста 17 октября 1905 г. и Основных законов Российской Империи 23 Апреля 1906 г....	57
<i>Иванченко С. В.</i> Конституционно-правовое обеспечение взаимоотношений государства и русской православной церкви в условиях становления советской государственности.....	64
<i>Иванченко Ю. А.</i> Проявление конституционализма в сфере легитимации государственной власти.....	70
<i>Ковшевацкий В. И.</i> Ретроспективный анализ развития механизма правового регулирования поступления на службу в органы внутренних дел в россии.....	77
<i>Крыжановская Е. Ю.</i> Правопорядок в контексте современной постклассической методологии.....	94
<i>Е. С. Левкина</i> Влияние российской общественной мысли на формирование института политических прав и свобод в Российской Империи.....	99

<i>Мамонтова Д. О.</i> Идея баланса процессуальных интересов в уголовном процессе: конституционно-правовой аспект.....	104
<i>Мельник Е. В.</i> Теоретико-правовые основы становления отечественной многопартийной системы начала XX в.	107
<i>Насриддинова Н. Ф.</i> Соотношение принуждения и убеждения в механизме реализации правоохранительной функции государства.....	117
<i>Обыденова В. Р.</i> Правовой прогресс как инструмент обеспечения правопорядка.....	122
<i>Попов В. И.</i> Специфика конституционных оснгражданского общества в Российской Федерации.....	125
<i>Раков К. А.</i> Конституция как основа формирования должного правопорядка.....	130
<i>Рогалев А. А.</i> Исполнение конституционных обязанностей государством как гарант стабильности социального государства.....	135
<i>Рязанова Н. А., Хвостова А. В.</i> Конституция Российской Федерации: проблемы исполнения основного закона и пути их решения.....	141
<i>Сальникова А. А.</i> Конституционные проекты екатерины II.....	148
<i>Степанченко Е. Е.</i> Необходимые условия проведения конституционно-правовой реформы по вопросу об отмене смертной казни в Российской Федерации.....	154
<i>Фомичев А. А.</i> Содержание конституционно-правовой категории «защита нравственности».....	159
<i>Фролова В. Б.</i> Конституция как фактор законотворчества, влияющий на правотворчество.....	167
<i>Чикалов О. В.</i> Конституционное правосознание как метаюридический источник конституционного права.....	173
<i>Шелестинский Д. Г.</i> Принцип федерализма в конституциях США и Российской Федерации.....	182
<i>Школа О. В.</i> Исторические условия формирования интегративного правопорядка.....	189

А. И. Абдрахманов¹

доцент кафедры истории государства и права

Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,

кандидат юридических наук, доцент

УЧАСТИЕ ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ НКВД СОВЕТСКОЙ РОССИИ В РАЗРАБОТКЕ ПЕРВОЙ СОВЕТСКОЙ КОНСТИТУЦИИ

На июль 2018 г. пришлась 100-летняя годовщина с вступления в силу первой российской конституции. Существенное участие в разработке первого Основного закона Советской России приняли представители народного комиссариата внутренних дел. Определенные аспекты означенного участия уже затрагивались в отечественной литературе. Прежде всего, данная тема была поднята в исследованиях по становлению народного комиссариата внутренних дел Ф. В. Чебаевского², Л. П. Семькиной³, И. А. Шипилова⁴, И. В. Святченко⁵ и др. Перечисленные исследователи осветили особую роль наркомата внутренних дел в сборе и разработке материалов для подготовки конституции. Кроме того, соответствующее значение данного народного комиссариата затрагивалось в работах по истории Основного за-

¹ © Абдрахманов А. И., 2019..

² Чебаевский Ф. В. Организация и укрепление местных Советов в РСФСР в первый год диктатуры пролетариата (ноябрь 1917 – ноябрь 1918 гг. : дис. ... д-ра ист. наук. М., 1958. С. 357.

³ Семькина Л. П. Создание Народного комиссариата внутренних дел РСФСР и его деятельность по организации власти на местах (октябрь 1917 – ноябрь 1918 гг.) : дис. ... канд. ист. наук. М., 1970. С. 161–183.

⁴ Шипилов И. А. Организация и деятельность народного комиссариата внутренних дел РСФСР (октябрь 1917 – 1920 гг.) : дис. ... канд. юрид. наук. М., 1981. С. 100–101.

⁵ Святченко И. В. Организационно-правовые основы деятельности НКВД по строительству местных органов власти и управления РСФСР (октябрь 1917 – декабрь 1930 гг.) : дис. ... канд. юрид. наук: М., 2002. С. 55–59.

кона (Г. С. Гурвича¹, С. Л. Ронина², А. А. Плотникова³) и различных иных изданиях⁴. Однако в комплексе, с сопоставлением всех форм участия народного комиссариата внутренних дел в разработке текста Основного закона, данная тема до сегодняшнего дня не раскрывалась.

Обращаясь к заявленной теме, отметим, что НКВД изначально оказался задействованным в обеспечении ряда направлений разработки будущей советской Конституции. Прежде всего, представители комиссариата были непосредственно включены в состав утвержденной Всероссийским ЦИК Конституционной комиссии. Речь и идет о заместителе народного комиссара, первом начальнике отдела местного управления М. И. Лацисе и о следующем начальнике означенного отдела А. П. Смирнове (этот участник был включен в комиссию с совещательным голосом).

Есть основания особо подчеркнуть соответствующую роль именно М. И. Лациса. Прежде всего, вклад этого деятеля определялся уже значением должности, которую он занимал. Дело в том, что до января 1918 г. М. И. Лацис возглавлял отдел местного управления НКВД, а именно подразделение, ответственное за организацию органов власти на местах. В этом качестве, под началом М. И. Лациса, прежде всего, сосредотачивалось накопление опыта, служившего основой для составления соответствующих разделов Конституции.

Кроме того, М. И. Лацис являлся автором печатных материалов, в определенной степени намечавших устройство органов

¹ Гурвич Г. С. История советской конституции. Социалистическая академия, секция советского строительства. М., Социалистическая академия, 1923. С. 5–8.

² Ронин С. Л. Первая Советская Конституция. М., 1948. С. 58.

³ Плотников А. А. Конституция РСФСР 1918 г. : историко-правовое исследование : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 52, 75, 80.

⁴ Пять лет власти Советов. М., 1922. С. 263.

государственной власти Советской России. Соответствующий характер публицистической деятельности М. И. Лациса отмечался в современных изданиях¹. Однако в означенных работах это значение не раскрывается, а лишь конспективно обозначено, что сохраняет основания для исследовательского интереса.

Как вспоминал сам М. И. Лацис, в ходе подготовки к III Всероссийскому съезду Советов им был разработан «Конспект о Советской власти, как в городах, так и в деревнях». Означенный материал «не выдумывался из головы, а являлся обобщением опыта мест и центра. ... этот конспект представляет собой как бы черновой набросок конституции»². Значение «Конспекта о Советской власти» отмечает не только его автор, но и большинство исследователей, касавшихся процесса разработки конституции³. Так, участник конституционной комиссии Г. С. Гурвич писал о документе, возникшем «... около того же времени в Народном Комиссариате Внутренних Дел. Уже по дате его появления, содержанию, общему характеру, редакции отдельных статей, стилю ... можно заключить, что это первая связанная и систематическая, хотя и неофициальная, инструкция от центра местам по вопросу, как строить советскую власть. Самое ценное в «Конспекте» то, что он ... представляет собой обобщение местного опыта по беспорядочно поступавшим данным, с устранением всего случайного и сомнительного, обобщение краткое, ... но

¹ Абдрахманов А. И. Проблемы освещения организационной роли НКВД РСФСР в российской и зарубежной литературе : монография. Домодедово : ВИПК МВД России, 2013. С. 35, 71, 74, 79; Скоркин К. В. НКВД РСФСР: 1917–1923 // МВД России: люди структура, деятельность. М., 2008. Т. II. С. 34, 40, 46.

² Лацис М. И. Возникновение Народного Комиссариата Внутренних Дел и организация власти на местах (окончание) // Пролетарская революция. – № 3 (38). 8 год диктатуры пролетариата. Л., 1925. С. 149–154.

³ Святченко И. В. Организационно-правовые основы деятельности НКВД по строительству местных органов власти и управления РСФСР (октябрь 1917 – декабрь 1930 гг.) : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 57.

очень характерное. Это – опыт мест, суммированный и профильтрованный в центре и местам возвращенный»¹.

Если «Конспект о Советской власти, как в городах, так и в деревнях» первоначально не публиковался, будучи размноженным в «неформальном» порядке, по инициативе на местах, то определенные взгляды М. И. Лациса получили выражение в периодической печати. Речь, прежде всего, идет о статье «Абсурд федерализма», опубликованной в Известиях ВЦИК (1918, 28–31 марта). В этой статье Мартын Иванович высказывает свое мнение о ряде аспектов строительства советской федерации. В частности, он жестко критикует региональный сепаратизм и скептически отзывается о некоторых перспективах развития национально–государственного устройства России. По сути, здесь можно говорить о выражении позиции заместителя народного комиссариата внутренних дел по ряду вопросов оформляющегося конституционного устройства страны.

Привлекла общественное внимание и полемика М. И. Лациса с оппонентом под псевдонимом К.З., опубликованная на страницах «Известий» (от 2, 3 и 6 апреля). В ходе этой полемики представитель НКВД предложил «... создание единого органа, избираемого Съездом, являющегося и законодательным и исполнительным, так что «его пленум законодательствует, а его отделы (комиссариаты) исполняют». Какое присвоить название этому органу – ВЦИК или СНК – Лацису представлялось безразличным»². Оппонент же Лациса видел в предлагаемом проекте «абсурд централизма», «отказ от демократии», видимо, придер-

¹ Гурвич Г. С. История советской конституции. Социалистическая академия, секция советского строительства. М. : Социалистическая академия, 1923. С. 7–8.

² Гурвич Г. С. История советской конституции. Социалистическая академия, секция советского строительства. М. : Социалистическая академия, 1923. С. 69–70.

живаясь свойственного марксистам недоверия к усматриваемом в проекте институтам традиционной государственности.

Наряду с выражением своих взглядов в органах печати, М. И. Лацис активно участвовал в работе самой конституционной комиссии. В ее внутренней структуре, Мартын Иванович состоял в третьей подкомиссии, специализацией которой являлась «разработка конституции Советской власти на местах и проекта избирательного права». Так, при обсуждении вопроса об организации исполнительных комитетов М. И. Лацис высказался за точное определение в Конституции их численности, против простого указания на то, что Советы избирают Исполнительный комитет. Буквально, этот представитель наркомвнудела высказал следующее обоснование: «Мы, которые ближе связаны с ними, мы выходим из себя, когда видим, что на местах творится безобразие, что волостной совет насчитывает 50–90 человек. У нас средств не хватает, мы должны оговорить, указать рамки, что исполнительный орган не может быть из 50 человек ни в коем случае»¹.

Кроме того, при участии М. И. Лациса был подготовлен проект положения «Об отделах Всероссийского Исполнительного Комитета»². 22 июня этот проект был опубликован в «Известиях», но поддержки при последующем обсуждении он не получил. В любом случае можно говорить о заметном участии М. И. Лациса в разработке ряда конституционных положений.

О необходимости внести стройность и единообразие в советскую систему напоминал на заседании Конституционной комиссии представитель НКВД А. Смирнов, подчеркнувший:

¹ ГАРФ. Ф. 6980. Оп. 1. Д. 12. Л. 40. // Цит. по: Семькина Л. П. Создание Народного комиссариата внутренних дел РСФСР и его деятельность по организации власти на местах (октябрь 1917 – ноябрь 1918 гг.): дис. ... канд. ист. наук. М., 1970. С. 176.

² Савицкая Р.М. Очерк государственной деятельности В. И. Ленина (март–июль 1918 г.). М., 1969. С. 401.

«... мы вырабатываем под напором жизни, под напором требований с мест ... начиная с самых низов и до самых верхов»¹.

Отметим, что приведенными фактами вклад народного комиссариата внутренних дел в подготовку проекта Конституции далеко не ограничивался. Дело в том, что именно в ведении НКВД сосредотачивался основной объем материала по организации государственной власти на местах. Кроме того, этот наркомат выступал источником нормативных актов, определявших устройство соответствующих властных органов. В означенном плане, характерно содержание циркулярной телеграммы от 9 мая 1918 г. следующего содержания: «В настоящее время особой комиссией при Центральном Исполнительном Комитете разрабатывался вопрос о Советской конституции Советов. Для успешной работы необходимо иметь точные данные о существующей уже конституции Советов на местах. Поэтому предписывается всем Советам немедленно прислать в отдел местного управления КВД в пяти экземплярах инструкцию, устав и наказ местного Совета.

В частности, ответьте на следующие вопросы: сколько членов в Исполнительном Комитете То же и в отношении уездных Совдепов. На последние вопросы ответьте наиболее подробно»².

Как видим, весной 1918 г. Народный комиссариат внутренних дел целенаправленно организовывал сбор необходимых для подготовки конституции сведений. Как подчеркивают Л. П. Семькина и И. А. Шипилов: «На основе данных, имевшихся в НКВД, и тех данных, которые поступили туда в ответ на упоминавшуюся телеграмму, была составлена справка с символическим названием «Советская Россия». Положениями, содержащимися

¹ Ронин. С. Л. Первая Советская Конституция. М., 1948. С. 58.

² Чебаевский Ф. В. «Организация и укрепление местных Советов в РСФСР в первый год диктатуры пролетариата (ноябрь 1917– ноябрь 1918 гг.) : дис. ... д-ра ист. наук. М., 1958. С. 357.

в ней, руководствовались члены комиссии при выработке статей Основного Закона РСФСР. В справке были отражены и те моменты в организации и деятельности системы советов, уже апробированные и ставшие практической нормой, и те из них, которые, хотя и не являлись достаточно разработанными, но представляли определенный интерес»¹. Характерно, что Л. П. Семькина называет упомянутую справку «справкой НКВД»².

Таким образом, наркомат внутренних дел, его представители, были результативно задействованы в разработке первой советской конституции. Столь существенная вовлеченность Наркомвнудел в освещаемую работу определялась статусом и назначением означенного народного комиссариата. Следует заметить, что до настоящего времени, обозначенная нами степень участия НКВД в конституционном процессе, еще далека от существенного освещения. Одной из причин этого видится то, что исследователи означенной тематики опираются, прежде всего, на опубликованные данные. В то же время есть основания полагать, что значительный объем соответствующих сведений не попал в публикации, отложившись лишь в архивах советского ведомства по внутренним делам. Соответственно сама тема участия этого наркомата в подготовке Основного закона нашей страны сохраняется в качестве перспективного направления для дальнейших исследований. Имеющиеся же сведения позволяют утверждать, что участие НКВД являлось весомым фактором в конституционном процессе и в значительной степени определило содержание ряда разделов Конституции 1918 г.

¹ Шипилов И. А. Организация и деятельность народного комиссариата внутренних дел РСФСР (октябрь 1917 – 1920 гг.) : дис. ... канд. юрид. наук. М., 1981. С. 101

² Семькина Л. П. Создание Народного комиссариата внутренних дел РСФСР и его деятельность по организации власти на местах (октябрь 1917 – ноябрь 1918 гг.) : дис. ... канд. ист. наук. М., 1970. С. 171.

*М. А. Базарнов,
доцент кафедры истории государства и права
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,
кандидат юридических наук;*

*О. М. Хабарин¹
преподаватель кафедры истории государства и права
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя*

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ И НАДЗОР: ПРОБЛЕМА ТОЛКОВАНИЯ В ОТЕЧЕСТВЕННОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ

Понятия «надзор» и «контроль» тесно связаны с историей развития государственных органов. Однако, несмотря на кажущееся однообразие, эти термины несколько отличаются друг от друга. Разграничение понятий «контроль» и «надзор» связано с представлением о природе контрольно-надзорной функции государственных органов в России на различных этапах становления российской государственности.

В российском законодательстве употребляются термины «контроль» и «надзор» для обозначения функции соответствующего государственного органа по воздействию на субъекты той или иной деятельности. При этом в законодательстве не содержится какого-либо определения хотя бы одного из указанных терминов².

Анализ литературы по теории государства и права свидетельствует о том, что в определении сущности контроля и надзо-

¹ © Базарнов М. А.; Хабарин О. М., 2019.

² См.: Ерицын А. В. Государственный контроль за соблюдением законодательства субъектами предпринимательской деятельности (теоретический аспект) // Государство и право. – 2002. – № 2. – С. 104.

ра среди ученых нет единства. Авторы определяют их по-разному: как средство, фактор, деятельность, систему, обратную связь, условие, регулятор, гарант, явление, институт, метод, правомочие, атрибут и т. д.¹

Некоторые исследователи считают, что «контроль в отличие от надзора – более широкое и объемное понятие. Он охватывает разные сферы и области управления, не ограничивается кругом вопросов, связанных с соблюдением предписаний – законов и других нормативно-правовых актов»².

Если рассматривать контроль как форму государственного управления, то ее можно отнести к прямым методам воздействия, наряду с которыми существуют и косвенные, такие как метод налогообложения (метод косвенного регулирующего воздействия). Методом государственного контроля обеспечивается соблюдение законов и других правовых актов, издаваемых государственными органами. Функциональная сущность контроля вытекает из объективной необходимости отношений руководства и исполнения как особой функции, обусловленной общественным разделением труда. Следовательно, объектом контроля в самом широком понимании этого слова является поведение (действия) людей – участников общественного процесса.

Контроль сам по себе не представляет первичной деятельности, он касается действий, осуществляемых независимо от контроля³. Вместе с тем, контроль является и самостоятельным видом работы. Его сущность состоит в наблюдении за соответствием деятельности подконтрольного объекта тем пред-

¹ Тарасов А. М. Государственный контроль: сущность, содержание, современное состояние // Журнал российского права. – 2002. – № 1. – С. 26.

² Елисеев Б. П. Российское административное право. М., 1998. С. 335.

³ Старосцяк Е. Элементы науки управления. М. : Прогресс, 1965. С. 197.

писаниям, которые объект получил от управляющего органа или должностного лица¹.

Из буквального смысла такого определения следует, что контроль осуществляется в целях наблюдения и охватывает сбор данных и передачу информации в компетентные органы о результатах контрольных мероприятий, которые направлены на то, чтобы выявить причины обнаруженных отклонений и определить пути их устранения для эффективного функционирования государственных органов власти. Такая формула определяется понятием «контрольная деятельность». Также специфика контроля как функции государства заключается в том, что он проводится всеми государственными органами².

Принципами осуществления контрольной деятельности государственных органов являются нормативно-правовые начала, установления, выражающие объективные закономерности в системе организации и функционирования контрольной деятельности органов государственной власти, специфику, основное содержание и тенденции развития данного правового института. Они обуславливают значимость, законность и социальную ценность государственного контроля³.

Контроль традиционно представляют в виде двух взаимодействующих подсистем: субъекты контроля и объекты контроля⁴. Иными словами, контролирующая и контролируемая подсистемы.

Под видами контроля понимаются сгруппированные (классифицированные) по каким-либо критериям правоотно-

¹ Студеникина М. С. Государственный контроль в сфере управления. Проблемы надведомственного контроля. М. : Юридическая литература, 1974. С. 7.

² Шорина Е. В. Функции и принципы контроля в Советском государстве // Советское государство и право. – № 11. – 1969. – С. 31.

³ Маичева А. Л. Государственная служба : понятие, виды, принципы. М., 1999. С. 127.

⁴ Основы применения кибернетики в правоведении / под ред. Н. С. Полевого и Н. В. Витрука. М. : Юридическая литература, 1977. С. 28–44.

шения контроля, при этом необходимо выбрать такие критерии, которые одновременно позволяли бы как можно полнее охарактеризовать разновидности контрольных отношений, исключая при этом детализацию¹. По сферам жизнедеятельности контрольную деятельность государственных органов можно разделить на: экономический контроль (контроль за предпринимательской деятельностью, финансовый контроль, контроль за хозяйственной деятельностью и т. д.), контроль в социальной сфере, идеологический контроль (в сфере культуры, науки, образования), экологический контроль, налоговый контроль и т. д.

Наибольшее распространение в юридической литературе получила классификация и систематизация видов контроля по его субъекту в зависимости от природы, роли и места субъекта в системе Российского государства. Это вполне оправданно и понятно, ибо природа, место и роль субъекта контроля в системе социального механизма управления обществом управления, с которыми они ближе всего соприкасаются в своей деятельности, и в тех пределах, которые необходимы для успешного выполнения стоящих перед ними задач².

Государственный контроль осуществляют государственные органы, организации, учреждения; общественный – всевозможные общественные организации, трудовые коллективы, отдельные граждане; частный – контролирующие структуры (специальные юридические и физические лица).

Часто под контролем понимается механизм, посредством которого проверяется соответствие поведения и деятельности

¹ Ерицяи А. В. Государственный контроль за соблюдением законодательства субъектами предпринимательской деятельности // Государство и право. – 2002. – № 2. – С. 104.

² Шорина Е. В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР. М. : Наука, 1981. С. 118.

контролируемых (подконтрольных) субъектов предписаниям юридических норм. И еще одна, третья точка зрения представлена в Федеральном законе от 8 августа 2001 г. № 134-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)». Данный документ устанавливает, что государственный контроль (надзор) – это проведение проверки деятельности по выполнению обязательных требований к товарам. В этом нормативно-правовом акте объединены понятия контроля и надзора. Однако здесь необходимо провести их четкое разграничение.

Контроль – более широкое понятие по сравнению с надзором. В его функции помимо надзора за законностью каких-либо действий входит выявление отклонений от заданных параметров и влияние на процесс их устранения.

В дореволюционном законодательстве под контролем подразумевался именно надзор, т. е. процесс по обеспечению выполнения законности в ходе какой-либо деятельности.

При анализе понятий «контроль» и «надзор» следует иметь в виду, что для осуществления надзора необходимо создание специальных органов, которые будут выполнять эту функцию, а контрольная деятельность может быть как главной, так и второстепенной задачей того или иного учреждения. Надзор – это одна из форм работы различных органов по обеспечению законности. Контроль направлен не только на отслеживание неправомерных действий, но и на повышение качества и результативности работы практически любого механизма.

По мнению некоторых исследователей, надзор является методом подведомственного контроля и отличается от контроля тем, что орган, его осуществляющий, не проверяет всей работы

подконтрольного объекта, а сосредотачивает внимание лишь на выполнение небольшого числа норм и правил¹.

Таким образом, мнения ученых юристов по поводу содержания данных правовых терминов можно разделить на две группы:

1) термины «контроль» и «надзор» являются тождественными;

2) надзор, осуществляемый органами государственного управления, является разновидностью контроля.

А. А. Беляева²

*адъюнкт факультета подготовки научно-педагогических
и научных кадров Московского университета МВД России им.
В.Я. Кикотя*

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ГАРАНТИИ САМООРГАНИЗАЦИИ ИНСТИТУТОВ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

Для обеспечения стабильного развития современного общества существует необходимость определения государственного влияния на формирование институтов гражданского общества. В связи с нарастанием силы проявления гражданской активности, ее формализации и институционализации особую актуальность приобретает поддержка самоорганизации институтов гражданского общества со стороны государства, в том числе в виде конституционно-правовых гарантий. С принятием 12 декабря 1993 г. Конституции Российской Федерации процесс

¹ Народный контроль в СССР / под ред. В. И. Туровцева. М. : Наука, 1967. С. 217.

² © Беляева А. А., 2019.

формирования российского гражданского общества и правового государства получил мощный импульс. Конституционный принцип высшей ценностью провозглашает человека, его права и свободы, а признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – прямая обязанность государства.

Стоит признать, что на сегодняшний день действующее законодательство Российской Федерации, в том числе и Основной закон Российской Федерации не содержат легального определения понятий «гражданское общество», «институт гражданского общества». Кроме того, в юридической науке единственно верного подхода к определению правовых свойств гражданского общества вряд ли существует, возможны лишь различные методологические установки так и или иначе соотносящиеся между собой. Встречаются диаметрально противоположные мнения: от отождествления гражданского общества с мифом, реально не существующим в природе¹, а также, что гражданского общества нет и не может быть в России, поскольку этот феномен исторически и территориально принадлежит к Западной Европе и Северной Америке² до мнения, что «гражданское общество – ипостась цивилизованного (базирующегося на общественном разделении труда) человеческого общежития. Оно было, есть и всегда будет. Пересуды о том, что его нет, либо о его «свертывании», умирании, исчезновении и прочее – из разряда недоразумений»³. Последнее высказыва-

¹ Максименко В. Идеологема civil society и гражданская культура // Pro et Contra. – 1999. – Т. 4. – №1. – С. 122

² Медушевская Н. Ф., Сигалов К. Е. Формирование российского гражданского общества: исторический и социокультурный факторы // Гражданское общество в России и за рубежом. – 2015. – № 4. – С. 11–14; Гарашко А. Ю., Давидов Д. С., Дубинина Е. Н. и др. Курс теории государства и права в классической и постклассической юридической мысли : хрестоматия. М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2018.

³ Мамут Л. С. Гражданское общество и государство: проблема соотношения // Общественные науки и современность. – 2002. – № 5. – С. 98.

ние отождествляет понятие «общество» и «гражданское общество». В нашем понимании гражданским обществом является весь спектр свободных от государства самоорганизованных институтов общественной жизни, все явления и процессы, связанные с взаимодействием между такими институтами и государством, а также между собой.

По образному выражению А. А. Троицкой, гражданское общество обеспечивает существование «дороги с двусторонним движением» для государства, призванного защищать основные права личности, и для людей, стремящихся влиять на процесс принятия в государстве политических решений¹. И данная норма нашла свое отражение в ст. 3 Конституции Российской Федерации² – «народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления» и то, что «высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы.

Иные конституционно-правовые гарантии, касающиеся институтов гражданского общества, не менее четко отражены в Конституции Российской Федерации. Так, ч. 3 ст. 13 Конституции Российской Федерации признается политическое многообразие и многопартийность. А ст. 30 Основного закона Российской Федерации закрепляет право каждого на объединение,

¹ Гражданское общество как гарантия политического диалога и противодействия экстремизму: ключевые конституционно-правовые проблемы : монография / рук. авт. колл. и отв. ред. С. А. Авакьян. М. : Юстицинформ, 2015; Мамонтов А. Г., Оксамытный В. В., Иванов С. А. и др. Сравнительное правоведение. М., 2013; Гарашко А. Ю., Давидов Д. С., Дубинина Е. Н. и др. Задачник по теории государства и права. М., 2018.

² Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ, от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ) // СПС «КонсультантПлюс».

тем самым выступает конституционной основой гражданского общества. На наш взгляд, такого косвенного упоминания гражданского общества недостаточно.

По природе возникновения институты делятся на два противоположных, но в тоже время взаимосвязанных процесса: самоорганизация институтов гражданского общества и организация деятельности государственных органов, должностных лиц. Под общественной самоорганизацией, понимается процесс самостоятельного волевого осознанного объединения людей, а также связей и отношений между ними без особого вмешательства извне в целях отстаивания своих частных интересов. Однако трудно представить самоорганизованные объединения людей, функционирующих абсолютно без организационного участия со стороны государства. Самоорганизация тесно связана с организацией, т. е. внешним воздействием организационных начал государства на объединения людей, контролируемых извне на основе нормативных правовых актов, официальных правил, предписаний в целях обеспечения публичных или частно-публичных интересов.

Процесс самоорганизации ограничивает государственное вмешательство в частную жизнь людей, таким образом, обеспечивая баланс частных и публичных интересов. Объединение граждан в институты гражданского общества придает их интересам более высокую социальную значимость, масштабность. В условиях самоорганизующейся институционализации граждане обретают возможность отстаивать общие частные интересы, взаимодействовать с государством и осуществлять контроль над деятельностью государственных органов. Именно поэтому существует необходимость четкой законодательной регламентации организационных влияний государства на формирование институтов гражданского общества.

Отсутствие конкретики в законодательстве, касающейся разграничения государственных институтов и институтов гражданского общества приводит к ситуациям, когда законодательством регулируется правовая форма и той, и другой категории институтов. К примеру, некоммерческие институты имеют двойственную природу. С одной стороны, это формализация и институционализация самоуправляемой и независимой от государства деятельности гражданского общества. С другой стороны, с помощью некоммерческих организаций реализуются публично-правовые функции государства¹. В случае, когда на организацию возложены публично-правовые функции, то в осуществляемой ими деятельности будет отсутствовать признак добровольности, предусмотренный ст. 30 Конституции Российской Федерации.

Кроме того, существуют примеры подмены социальной самоорганизации организацией общественных объединений со стороны государства, что является недопустимым для современного правового государства. Для реализации публичных интересов государством создаются инструменты искусственного ускорения естественных процессов институционализации. В частности, создание нормативной правовой базы, стимулирующей развитие институтов гражданского общества, а именно принятие Федерального закона от 23 июня 2016 г. № 183-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации»², формализует и бюрократизирует процессы путем выстраивания иерархии и в этом сегменте общественных отношений. Подмена структур гражданского обще-

¹ Никитина Е. Е. Система институтов гражданского общества в России: конституционно-правовой аспект / Журнал российского права. – 2017. – № 6. – С. 46.

² Федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 183-ФЗ (ред. 05.12.2017) «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

ства централизованными структурами, назначенными выражать интересы гражданского общества, недопустима, поскольку централизованных структур, способных выступать от имени гражданского общества, не существует в принципе, исходя из того, что гражданское общество – это система отношений, в которых отсутствует единая организация¹. Для определения организации, как института гражданского общества недостаточно регулирование общими нормативными правовыми актами.

Важно отметить, что современное российское законодательство имеет основы для развития конституционно-правовой категории «институт гражданского общества». Однако, для практической реализации формирования институтов гражданского общества, наряду с самоорганизационной активностью граждан, необходима более четкая и конкретная законодательная регламентация организационного воздействия со стороны государства. Использование правовой концепции гражданского общества в законодательстве позволит найти новые пути для гармонизации частных и публичных интересов.

¹ Елеонский В. О. Гражданское общество, правовое государство и законодательное регулирование // Конституционные права и свободы личности в контексте взаимодействия гражданского общества и правового государства : матер. II Междунар. науч.-теоретич. конф. / под ред. Н. В. Витрука, Л. А. Нудненко. М., 2010. С. 146, 154.

*Е. О. Бондарь,
доцент кафедры административного права
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,
кандидат юридических наук, доцент
В. А. Юнева¹
адъюнкт заочной формы обучения кафедры
административного права Московского университета
МВД России имени В.Я. Кикотя.*

ИСТОРИЧЕСКИЕ ПРЕДПОСЫЛКИ СОЗДАНИЯ ОСНОВНЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКОНОВ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ 23 АПРЕЛЯ 1906 ГОДА

При рассмотрении политической ситуации в европейских государствах начала XX в. следует обратить внимание на специфические особенности Российской империи. В то время, как повсюду в Европе, государственная власть развивалась в направлении парламентаризма и выборных структур, Российская империя оставалась последним оплотом абсолютизма, а власть государя не ограничивалась никакими выборными органами. Абсолютные prerogatives царя ограничивались всего лишь двумя условиями: ему вменялось в обязанность неукоснительно соблюдать закон о престолонаследии и исповедовать православную веру. Незыблемость царской власти делала невозможным введение конституционного строя.

Император Николай II Романов (1868–1918) вступил на престол 20 октября 1894 г. после смерти своего отца Александра III. Годы его правления (1894–1917) были ознаменованы экономиче-

¹ © Бондарь Е. О.; Юнева В. А., 2019.

ским подъемом России и в то же время ростом революционных движений. Последнее было обусловлено тем, что новый государь во всем следовал тем политическим установкам, которые внушил ему отец. В душе царь был глубоко убежден, что любые парламентские формы правления навредят империи. За идеал же брались патриархальные отношения, где венценосный правитель выступал в роли отца, а народ рассматривался в качестве детей.

Однако такие архаические взгляды не соответствовали реальной политической ситуации, сложившейся в стране к началу XX в. Именно это несоответствие и привело императора, а с ним и империю к той катастрофе, которая произошла в 1917 г.

Годы правления Николая II можно разделить на два этапа. Первый этап до революции 1905 г., второй – с 1905 г. до отречения от престола 2 марта 1917 г. Первый период характеризуется негативным отношением к любому проявлению либерализма. Царь при этом пытался избежать любых политических преобразований и уповал на то, что народ будет придерживаться самодержавных традиций.

Но Российская империя потерпела полное поражение в Русско-японской войне (1904–1905), а затем в 1905 г. грянула революция. Все это стало теми причинами, которые вынудили последнего правителя дома Романовых пойти на компромиссы и политические уступки. Однако они воспринимались государем как временные, поэтому парламентаризм в России всячески тормозился. Как результат, к 1917 г. император утратил поддержку во всех слоях российского общества.

Внутренняя политика Николая II охарактеризовалась бурным развитием промышленности и серьезными социальными конфликтами, преимущественно в низших слоях населения. В 1897 г. Николай серьезно занялся внутренней политикой сразу по нескольким направлениям. В этом году:

- начато строительство Китайско-восточной железной дороги в рамках недавнего русско-китайского договора;

- проведена денежная реформа, после которой рубль получил свою золотую основу (инициатором стал министр финансов Сергей Витте);

- проведена трудовая реформа, по которой официальный рабочий день был ограничен до 11 с половиной часов, а также введен обязательный выходной день;

- был издан целый ряд законов в поддержку мелких дворян, составлявших большинство в дворянском сословии, так как Николай рассчитывал на поддержку со стороны этого слоя населения.

1 марта 1898 г. состоялся первый съезд Российской социал-демократической рабочей партии (преобразованной из Союза борьбы за освобождение рабочего класса) в Минске. Программа съезда была не выполнена, так как 2 марта большая часть членов была арестована. Однако тайная подрывная деятельность будущих революционеров продолжилась.

1 мая 1901 г. начались первые политические стачки в России. Народ вышел на улицы под лозунгами в поддержку прав рабочих и крестьян, которые быстро переросли в антиправительственные лозунги. 7 мая на Обуховском военном заводе в Санкт-Петербурге произошло первое столкновение народных сил с полицией. Спустя шесть часов Обуховская оборона была подавлена, а большинство ее участников впоследствии сослано на каторгу.

С 1902 г. большое влияние на царя стал оказывать министр внутренних дел Вячеслав Константинович Плеве (1846–1904). В газетах писали, что он является царским кукловодом. Это был чрезвычайно умный и опытный политик, способный на конструктивные компромиссы. Он искренне полагал, что реформы стране необходимы, но только под руководством самодержавия.

15 июля 1904 г. эсером Е.С. Сазоновым был убит В. К. Плеве. Смерть настигла высшего сановника, с которым Николай II связывал надежды «не только на твердость, а и крутость» во внутреннем курсе. Близкий ко двору генерал А. А. Киреев называл покойного «последним нашим козырем»¹. Трагическая кончина В. К. Плеве означала не только уход из политики одного из умнейших и решительнейших защитников старого режима, но и символизировала завершение эпохи «бескомпромиссного консерватизма». Это событие продемонстрировало бесперспективность силовых методов борьбы с «крамолой», отождествлявшейся как с революционным движением, так и с весьма умеренной либеральной оппозицией.

Святополк Мирский, назначенный более чем через месяц после В. К. Плеве министром внутренних дел, заявил о необходимости «доверчивого отношения» к общественным и сословным организациям, к населению России, тем самым, сформулировав одну из центральных идей нового курса. Либерально настроенная общественность быстро отреагировала на эти высказывания: в ее среде стали чаще поговаривать о конституции. Еще в первых числах ноября 1904 г. Мирский приступил к подготовке всеподданнейшего доклада, в котором намеревался изложить собственную «программу преобразования внутреннего строя империи». В докладе подчеркивалось, что общественное развитие страны переросло административные формы и приемы, применявшиеся до этого, и общество не подчиняется больше в достаточной мере их воздействию, и правительству стоит, отказавшись от мысли переломить общественное движение полицейскими мерами, твердо взять его в свои руки. Среди насущных мер в докладе указывались: укрепление законности, создание объединенного

¹ Соловьев Ю. Б. Самодержавие и дворянство в 1902–1907 гг. Л., 1981. С. 79, 80.

министерства, разрушение общины и изменение правового положения крестьян и др. Вместе с текстом доклада Николаю II был предложен и проект указа. Для обсуждения указа было создано Особое совещание под председательством императора¹.

Характер и границы предполагавшихся в условиях политического кризиса 1905–1906 гг. перемен определялись по крайней мере двумя факторами: давлением общественного движения и способностью правящей бюрократии ответить на вызов времени. Бюрократия играла ведущую роль в принятии политических решений, выборе конкретных вариантов трансформации государственного строя. Представления высших сановников о сложившейся ситуации и путях выхода из кризиса отчетливо проявились в ходе четырех секретных совещаний под руководством императора, состоявшихся в 1905–1906 гг.

На этих совещаниях рассматривался широкий круг проблем, связанных с реформой государственного устройства России: порядок выборов и полномочия Государственной Думы и Государственного Совета, prerogatives монарха, Основные государственные законы Российской империи. В совещаниях участвовал весьма узкий круг лиц: великие князья, руководители ключевых министерств и главных управлений, наиболее влиятельные члены Государственного Совета, некоторые общественные деятели.

В первом совещании, состоявшемся 19–26 июля 1905 г., участвовали 43 человека; во втором – 37 (5–9 декабря 1905 г.); в третьем – 36 (14–16 февраля 1906 г.); в четвертом – 25 (7–12 апреля 1906 г.)². Предполагалось, что Дума будет отличаться

¹ Ганелин Р. Ш. Российское самодержавие в 1905 г. Реформы и революция. СПб., 1991. С. 32–40; Гарашко А. Ю., Давидов Д. С., Дубинина Е. Н., и др. Задачник по теории государства и права. М., 2018.

² Кирьянов И. К., Лукьянов М. Н. Парламент самодержавной России: Государственная Дума и ее депутаты, 1906–1917. Пермь : Изд-во Пермского уни-

от реально функционировавшего Государственного Совета по крайней мере в двух отношениях. Депутатов надлежало избирать и наделить более широкими полномочиями. В отличие от предшествующей практики работы Государственного Совета при отклонении законодательного предложения большинством Думы он не представлялся императору.

Углубление политического кризиса в стране осенью 1905 г. заставило скорректировать предложенную первым совещанием программу. От идеи законосоветательной Думы пришлось отказаться в пользу Думы законодательной. При этом по мысли участников следующих совещаний, необходимо было избежать превращения Думы в аналог западного парламента и, тем более, в Учредительное собрание. Наиболее сложным для участников совещаний оказался вопрос о разграничении власти между Думой и Советом, с одной стороны, и императором – с другой. Любой вариант его решения фактически означал ограничение власти монарха.

Данная проблема превратилась в ключевую на четвертом совещании. Ее обсуждение носило драматический характер. Это обстоятельство было связано с позицией Николая II, настроенного против любых ограничений императорской власти. Ряд участников дискуссии доказывали, что Манифест 17 октября существенно ограничил прерогативы монарха в законодательной деятельности. Оставшиеся «непримиримыми» настаивали на том, что принципиальных изменений в политической системе не произошло.

Они резко критиковали предложенный Советом Министров проект Основных государственных законов Российской империи, который не содержал положения о неограниченном характе-

верситета, 1995. С. 104–112; Гарашко А. Ю., Давидов Д. С., Дубинина Е. Н. и др. Курс теории государства и права в классической и постклассической юридической мысли : мрестоматия. М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2018; Мамонтов А. Г., Оксамытный В. В., Иванов С. А. и др. Сравнительное правоведение. М., 2013.

ре верховной власти. Стремление хотя бы в области управления сохранить неограниченность прав монарха заставило сановников решительнее пойти в направлении разделения властей на законодательную и исполнительную. Наряду с глобальными проблемами государственного переустройства, большое внимание на совещаниях было уделено и вопросам политической тактики.

Усматривая истоки беспорядков в стране преимущественно в действиях «смутьянов», высшие сановники считали главным средством борьбы с ними силу. В этом отношении были едины как ретрограды, так и более гибкие бюрократы. В то же время для тех и других было очевидно, что без определенных уступок не обойтись. Разногласия возникали по поводу соотношения силы и компромисса во внутреннем курсе в данных условиях.

Анализ материалов совещаний дает основания для выделения по крайней мере двух типов консервативного мышления, бытовавших в среде российской бюрократии. Первый из них – традиционалистский. Тяготевшие к данному типу были убеждены в верховенстве воли монарха над законом. Представители данного типа были наименее склонны к политическим компромиссам. Другой тип политического мышления являлся переходным к иной, более современной (по понятиям XX в.), версии консерватизма. Представители этого типа считали, что монарх не может нарушать закон (тем более, им установленный). Принадлежавшие к этому типу сановники относились к переменам как к неизбежности в жизни общества и стремились направить их в выгодное для себя русло. Они чаще своих коллег – традиционалистов – ссылались на западные политические образцы и были более склонны к компромиссам.

В 1901–1903 гг. столкновения (стачки) прошли по всей Российской империи – в Нижнем Новгороде, Батуми, Ростове и т. д. В Златоусте демонстрация была расстреляна полицией. В 1903 г.

братья Долгоруковы и Д. Шаховский создали «Союз земцев-конституционалистов» с целью превращения Российского государства в конституционную монархию. Чуть позже, в 1905 г. они объединились с «Союзом освобождения» и создали Партию кадетов (в 1905 г.). В 1903 г. Николай II пошел на ряд уступок и при поддержке Сергея Юльевича Витте, которого он повысил до председателя Кабинета министров, отменил круговую поруку в деревнях. Однако это привело к расслоению крестьянства. В этом же году был создан «Легальный рабочий профсоюз». В следующем году были отменены телесные наказания для солдат и крестьян. Николай II пообещал расширить права земств и принял указ о совершенствовании государственного порядка. Тем не менее, маховик народного недовольства (не без подстрекательства и финансовой поддержки из-за рубежа) уже был запущен, и волнения продолжались.

Негативные настроения вылились в революцию. По стране прокатилась волна стачек и террористических актов. Убивали полицейских, офицеров, царских чиновников. Все это вынудило царя 6 августа 1905 г. подписать манифест о создании Государственной Думы. Однако это не предотвратило всероссийскую политическую стачку. Императору ничего не оставалось, как подписать новый манифест 17 октября. Он расширял полномочия Думы и давал народу дополнительные свободы. В конце апреля 1906 г. все это было утверждено законодательно. И лишь после этого революционные волнения пошли на спад.

Главным творцом экономической политики на первом этапе царствования был министр финансов, а затем председатель Совета Министров Сергей Юльевич Витте (1849–1915). Он являлся активным сторонником привлечения иностранных капиталов в Россию. По его проекту в государстве было введено золотое обращение. В то же время всячески поддерживались отечествен-

ная промышленность и торговля. При этом государство жестко контролировало развитие экономики.

В 1906–1911 гг. политику в стране определял решительный и волевой Петр Аркадьевич Столыпин (1862–1911). Он боролся с революционным движением, крестьянскими бунтами и в то же самое время проводил реформы. Главной он считал аграрную реформу. Были распущены сельские общины, и крестьяне получили права на создание собственных фермерских хозяйств. С этой целью был преобразован Крестьянский банк и разработаны многие программы. Конечной целью П. А. Столыпин ставил создание многочисленного слоя состоятельных крестьянских хозяйств. На это он отводил 20 лет.

Часть либералов была удовлетворена этими уступками и готова пойти на сотрудничество с правительством. Они сформировали партию «Союз 17 октября» (октябристы) во главе с А. И. Гучковым. Однако большинство решило продолжить борьбу с правительством. Они объединились в партию конституционных демократов, или кадетов (позже она официально называлась партией народной свободы). Их лидером стал П. Н. Милюков.

В результате революции появились партии, занявшие крайне правую позицию. Их руководители считали, что самодержавие должно оставаться незыблемым, а Дума является покушением на prerogative императора. Их идеалом было правление Александра III, когда в стране торжествовали идеи русского национализма. Наиболее известными правыми партиями стали «Союз русского народа» и «Союз Михаила Архангела». Их членов называли черносотенцами.

В 1905 г. революционеры организовали вооруженное восстание в Москве, для подавления которого потребовалось вмешательство регулярной армии. В конце 1905 – начале 1906 гг. произошли восстания в армии. Одновременно продолжались выступления

крестьян. В ряде регионов власти утратили контроль над ситуацией. Дело усугублял непрекращающийся террор, направленный против представителей администрации. В июле 1906 г. премьер-министром стал П. А. Столыпин, который решительно потушил революционный огонь в стране, введя военно-полевые суды.

Ликвидировав революцию, П. А. Столыпин приступил к реализации собственной политической программы. Свою цель он провозгласил, обращаясь к революционерам: «Вам нужны великие потрясения, а нам нужна великая Россия!». Основой для величия России, по Столыпину, должен был стать сильный средний класс, который следовало создать на основе крестьянства. Однако предложенные им законы не могли вступить в силу без одобрения Государственной Думы.

Подводя итог вышесказанному, можно сделать вывод, что в результате ряда объективных и субъективных предпосылок, а именно частых беспорядков, террористических актов, революции, кризиса, народных волнений, а также «классового смятения», положения, в котором оказалось самодержавие в результате собственной непреклонности и отказа от каких бы то ни было реформ и уступок, было принято решение о создании новой редакции Основных государственных законов Российской империи от 23 апреля 1906 г.

Свод основных государственных законов стал, как нам кажется, своеобразным звеном между старыми и новыми формами устройства. Они подвели своеобразный итог проведенных преобразований всех уровней верховной власти. Хотя Основные государственные законы не претендовали на статус Конституции, они несли определенное значение по своей сути и в собственном назначении как закона. Французская декларация прав человека тоже не называлась конституцией, но знаменовала собой наступление новой конституционной эры.

Е. Г. Войде¹

*преподаватель кафедры истории государства и права
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,
кандидат юридических наук*

РОЛЬ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ В ОБЕСПЕЧЕНИИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

Деятельность государства в лице его уполномоченных органов по созданию условий, благоприятствующих для обеспечения прав человека, его современное состояние, на сегодняшний день, оценивается в основе своей, как не отвечающей объективно существующим потребностям современной практики. Все новые и новые предпринимаются исследования, в результате которых делаются выводы о потребности дальнейшего улучшения действующего законодательства, проведения реформ государственного механизма как условие эффективной деятельности, которая направлена на обеспечение право реализации.

Для совершенствования системы с целью обеспечения прав человека предпринимаются серьезные усилия и, учитывая тот факт, что меры, осуществляемые на практике, основанные на концептуальных положениях современной теории прав человека, к сожалению, полностью не позволяют ликвидировать имеющиеся в области обеспечения прав человека проблем. Указанное выше говорит о том, что отсутствие эффективности связано с неверным представлением того, какая правообеспечительная деятельность может и должна способствовать появлению условий, являющихся наиболее благоприятными для обеспечения прав человека.

¹ ©Войде Е. Г., 2019.

Рассмотрение данного вопроса требует выявления ряда факторов, которые влияют на эффективную деятельность государства по обеспечению прав человека.

Во-первых, широкое распространение идеи о несении ответственности государства и общества за успешное осуществление прав человека. Зачастую показателем социального и правового государства признается эффективность осуществления гарантии прав человека. Это приводит к постепенной трансформации системы обеспечивающей права человека, к системе, гарантирующей такие права. В связи с этим механизм, призванный обеспечивать права человека, понимают как «систему международных и национально-государственных средств, правил и процедур, гарантирующих уважение и условия достойного существования личности, соблюдение, охрану и защиту всех ее прав и свобод»¹, но ведь гарантирование и обеспечение – это полярные виды деятельности.

Центральным признаком, который указывает на постепенный переход из механизма, призванного обеспечить права человека к механизму гарантирования, по сути, является то, что в условиях современности способы, признанные обеспечивать права человека рассчитаны на компенсацию неблагоприятных внешних условий в ходе реализации.

Условия реализации прав человека существуют, как внешние, так и внутренние. И те, и другие могут отрицательно влиять на правореализационную практику. Внутренние условия проявляются, особенно в малоэффективной деятельности лиц, не проявляющих необходимой активности в реализации прав.

Средства и способы такой компенсации, к примеру, являются полномочия по инициативной защите прав человека, которые предоставляются различными властными и управленческими

¹ Мордовец А. С. Социально-юридический механизм обеспечения прав человека и гражданина. Саратов, 1997. С. 8.

органами. Например, созданные наднациональные суды, задача которых – защита человека от государственного произвола.

В чем же заключается отличие обеспечения от гарантирования прав.

Говоря об обеспечении, следует заметить, что оно призвано создавать наиболее благоприятные условия, чтобы человек мог реализовать свои права. Когда речь идет о гарантии, в данном случае представляется, что субъект берет на себя ответственность за реализацию взятых на себя обязательств, т. е. заверяет то, что права человека в действительности будут реализованы.

Следует заметить, что государственные обязательства по обеспечению прав, не всегда выполнимы. Особенно это может проявиться в случае, если необходимые условия для эффективной реализации отсутствуют. Только личная активность, внутренние условия, проявляющиеся в его воли, наиболее важны и необходимы, и их отсутствие не компенсируют внешние условия. Государственная деятельность объективно не сможет быть успешной.

Во-вторых, вполне обоснованно система защиты строится согласно принципу «реализация прав человека должна осуществляться таким образом, чтобы она не препятствовала реализации прав других людей». Тем не менее, при оценке действий лица препятствующих или не препятствующих обеспечению прав других осуществляется по формальным основаниям, а не как восприятия участниками отношений возможного препятствия в реализации прав.

В правоприменительной практике имеют место факты, указывающие на воспрепятствование реализации человеку осуществления его прав различными способами. На основании этих фактов устанавливается юридическая ответственность за определенные действия или бездействия. Исходя из того, что юри-

дические санкции определяются формально, в действительности ограничения в большинстве случаев не способствуют реализации прав человека. В некоторых ситуациях ограничения для возможной реализации, действующие дабы защитить права других лиц, становится нецелесообразным, по причине отсутствия препятствий в конкретной ситуации, для реализации иными лицами собственных прав (например, в силу характера существующих у них притязаний, возможности реализовать свои интересы иным способом и т. д.).

В-третьих, возникает проблема ввиду того, что при осуществлении защиты прав человека огромное внимание уделено как предупреждению, так и созданию необходимых условий по ликвидации возможных препятствий.

Государство приняло на себя гарантии по реализации прав человека, тем самым создало возможность требовать неукоснительного исполнения этого, а не проявило самостоятельность по реализации имеющихся в наличии возможностей. Ведь человек предполагает, что его интересы будут осуществляться и помимо его действий.

Вне зависимости от низкой активности, существуют государственные механизмы, призванные ее компенсировать, реализация прав прекращается быть обязанностью человека и остается лишь возможностью на его усмотрение.

Обязанность обеспечения прав человека возлагается на государство, но оно в силу своей природы малоэффективно, в связи с чем правореализация снижается.

Когда государство берет обязательство по гарантированию обеспечения прав человека, неизбежно происходит увеличение массива правовых норм, регулирующие отношения, связанные с реализацией прав человека. Также усиливается давление административного характера на общество.

Практика показывает, что это создает негативное отношение членов общества на возрастание правового массива и интенсификацию административного аппарата.

Отрицательно сказывается и то, что государство, дабы исполнить свои обязательства, устанавливает строгие процедуры, которые лишь сокращают те способы и средства в рамках, которых человек реально может реализовать свои права (пример: усложнение процедуры выдвижение кандидатов в выборах органов законодательной власти и др.). Указанное демонстрирует снижение активности человека при выборе способов для право-реализации.

Таким образом, мы видим ситуацию, когда государство, стараясь исполнить обязательства, взятые на себя по обеспечению прав человека за счет создания строгих новых и новых процедур, лишь усугубляет ситуацию, процессуализируя современное право.

В-четвертых, учитывая гуманизацию современного права, уделяется пристальное внимание гарантии прав для тех лиц, которые наиболее уязвимы в процессе реализации своих прав. Ярким примером является созданное государством гарантирование экономических и социальных прав незащищенным слоям населения и др.

Рассматриваемая практика оценивается нами положительно, однако имеются негативные последствия. Она провоцирует иждивенчество, способствует формированию низкой активности при реализации, тем не менее отстраняясь, сохраняется возможность использовать ресурсы, созданные государством, именно данному пути отдается наибольшее предпочтение.

В целом на правореализационной практике это сказывается крайне негативно, ведь в рассмотренных условиях происходит искусственное ограничение наиболее активных участников в реализации.

Даже в условиях уравнивания субъектов, обладающих разными способностями к активной реализации собственных прав, обеспечить претворение в жизнь интересов тех субъектов, которые неспособны на достаточные для такой реализации усилия, оказывается невозможно, ввиду того, что, с одной стороны, не обладая достаточными внутренними условиями для реализации прав, не восполняет благоприятных внешних условий, с другой стороны, это провоцирует к поиску неправовых способов для реализации своих интересов.

На наш взгляд, устранение имеющихся проблем, связанных с низкой эффективностью обеспечения государством прав человека, может быть решено двумя способами.

Как представляется, первый способ – это необходимость дальнейшего совершенствования законодательства и оптимизации правоприменительной практики. Результат данного пути предполагает ограничение выбора оптимальных способов с целью реализации собственных прав и разрастание правового массива. С высокой вероятностью это не усовершенствует законодательную базу.

Вторым способом является активно функционирующее правосознание человека, у которого сформированы такие правовые установки, которые являются достаточными внутренними условиями реализации прав. Установки предполагают действия согласно требованиям правовых норм, повышенную ответственность, активность каждого носителя определенных прав.

С этой целью необходимо проводить комплексную идеологическую работу, формирующую у человека осознание необходимости в том, что именно за счет собственных усилий, а не за счет государства будет проходить эффективное обеспечение его прав.

Подводя итог рассмотрения вопроса, следует заметить, что обеспечение прав человека немыслимо без государства в лице

его компетентных органов. Для эффективной деятельности государства необходимы благоприятные условия для обеспечения прав человека, не противоречащие нормам действующего права, совместно с активной правовой деятельностью самого носителя прав в процессе их реализации.

А. М. Громов¹

преподаватель-методист управления

учебно-методической работы Московского университета

МВД России имени В.Я. Кикотя

ПРИРОДА ОРГАНОВ УЧРЕДИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ДОКТРИНЕ И ПРАКТИКЕ

Знаменитый постулат советского историка М. Н. Покровского о том, что история это политика, опрокинутая в прошлое, заставляет самым тщательным образом подходить к изучению теоретических воззрений и практики их воплощения относительно тех или иных государственных институтов воздвигавшихся народом на протяжении истории своего существования. Государство в истории человечества есть не что иное, как высшая форма развития общества, обеспечивающая существование и дальнейшее совершенствование на всем протяжении его истории. Но, как и всякое человеческое явление, государство и его институты есть явление не только общественное но и историческое, отнюдь не возникающее или исчезающее «из неоткуда в никуда», а порождаемое жизнедеятельностью народа, его территорией, опытом, традицией его образа жизни во всем своем многообразии, решением им важнейших вопросов бытия, всего того что в ко-

¹ © Громов А. М., 2019.

нечном итоге формирует его неповторимый образ, лик, характер, определяющий такие составляющие его характеристики, как внутреннее устройство, политический режим, форму правления. Не обращаясь к истории в самом широком смысле слова, исследователь рискует довольствоваться зачастую самыми нелепыми, искаженными, зачастую злопыхательскими представлениями и стереотипами, лишь размножающими в очередной раз исторические анекдоты. Однако, обращаясь к величественной истории становления и развития государственных институтов своего народа, отнюдь не стоит слепо следовать несторовскому подходу «добру и злу внимая равнодушно», поскольку только тогда исследование достигает цели, когда оно причастно, неразрывно связано, является звеном в бесконечной цепи непрерывной тысячелетней истории своего народа, создавшего и многократно воссоздававшего свое государство в различных формах созвучных различным эпохам. И именно стремление понять причины и оценить последствия этого великого и подчас трагичного процесса развития народа и его государства, позволит исследователю приблизить свое исследование к достижению истины как главной цели своего труда.

Приступая к рассуждениям о предпосылках и сути учредительных органов российского государства, представляется важным определить природу учредительных органов, их начало, побудительные причины их формирования, условия зарождения, наложившие на их облик неповторимый отпечаток. Великий В. О. Ключевский писал в свое время, что в истории общественного класса существует как экономический, так и политический момент, когда первый момент выражается в общественном разделении труда, накоплении капитала, тогда как политический момент завершает социальную работу превращая господствующий в экономическом смысле класс в источник вла-

сти, превращая экономическое влияние в политическую *власть*¹ (курсив – Громов А. Г.), т. е., являя перед нами классическое марксистское понимание исторического процесса. Тем не менее, отмечает В. О. Ключевский, указанные явления и процессы можно представить в обратном порядке, когда в общество подвергается завоеванию, привносящему в него новые отношения, кардинально меняющие прежнее «туземное» положение господствующих классов, порождает перемены во всей народно-хозяйственной жизни, новый экономический порядок. В силу этого новому господствующему классу завоевавшему свое положение необходимо обеспечить послушное действие существующего механизма общества и государства. И это будет достигаться политическими средствами, системой законодательства, соответствующим устройством правительственных учреждений². Однако, отмечает В. О. Ключевский, возможно представить и так, что сила механически вторгшаяся в общество со стороны или образовавшаяся внутри него становится *властью*, чтобы мирно пользоваться плодами захвата и с целью обеспечить за собой завоеванные экономические выгоды создает такой экономический порядок, при котором она становится его главной действующей пружиной, не прибегая к оружию как постоянному средству действия, т. е. господствующий класс старался так определить свои политические отношения чтобы беспрепятственно пользоваться приобретенными завоеваниями. Таким образом, там, где политические факторы шли впереди, вооруженная борьба сменялась борьбой политической, и оружие передавало свое дело закону, и действие этих обеих сил было нацелено на упрочнение обладание властью. Другой или обратный путь характеризовался тем, что влияние на общество приобретало не оружие или право,

¹ Ключевский В. О. О государственности в России. М. : Мысль, 2003. С. 6.

² Там же. С. 7.

которое не закреплялось обычными средствами власти, хартиями или *учреждениями*, а те, в чьих руках скапливался капитал, в результате чего власть могла действовать без атрибутов правительственного авторитета в форме замкнутой олигархии, неполно и неточно отражаясь в праве¹. Как резюмирует В. О. Ключевский, нельзя окончательно установить, который из указанных подходов преимущественно действовал в нашей истории, и даже более того, который из них предшествовал другому, и не было ли параллельного действия и взаимного влияния друг друга, исходя из чего следует заключить, что в истории нашего общества господствовали смешанные процессы. У нас в эту социальную работу обыкновенно вмешивались условия, изменяющие ее первоначальное направление, лишали ее последовательности развития и приводили не к задуманному результату. В силу этого простейшие политические и экономические формации создавались посредством ложных процессов. Исследователь, заключает В. О. Ключевский, хорошо изучивший происхождение и развитие западноевропейских сословий, не встретит у нас повторения знакомых ему явлений, он встретит сходные моменты и условия, но встретит их в своеобразном сочетании и при невиданных им внешних обстоятельствах².

Предложенная великим историком методика и методология определения субъекта и объекта отечественной политической истории общества, обращает наше внимание на важнейшие составляющие описываемого процесса, хоть и неназванные, но вполне и отчетливо выделяемые при дальнейшем исследовании, как легальность, легитимность и суверенность субъекта власти. Именно они, по нашему мнению, позволяют правильно определить принципиальный момент, характеризующий всю систему

¹ Там же. С. 9.

² Там же. С. 12.

учредительных органов и учреждаемой власти в целом, а именно то, когда властный субъект приобретает законное право (легальность), обретает авторитет (легитимность), а также приобретает действенную возможность (суверенность) осуществлять свою власть на определенной территории в отношении определенного круга лиц. Именно в предложенной системе указанных координат представляется целесообразным рассмотреть феномен учредительных органов в отечественной истории.

Не будет преувеличением утверждение о том, что, по всей видимости, учреждение власти, и как акт и как его предпосылки, всегда сопутствует появлению всякой власти, в любых, даже самых начальных, протоформах. Поскольку возникновение первичных форм властных отношений на Руси мы можем оценивать исходя из сохранившихся источников, то отправной точкой упоминания о первичных признаках *учреждения*, т. е. целенаправленного изменения существующей и установления новой власти можно обнаружить в призывании варяжских племен на Русь. Таким образом, следует отметить, что в новгородском вече призвавшем, согласно канонической версии варяжских князей, вполне усматриваются признаки представительского органа с учредительными полномочиями, безусловно характеризующимися так отнюдь не по структуре или назначению вече как органа власти, но по характеру принятого им решения.

Последующее развитие общественно-политических институтов русского государства с точки зрения учреждения власти, как отмечают историки необходимо соотносить с тремя типами политического устройства земель и княжеств: раннефеодальной монархии, неограниченной деспотии и боярской аристократической республикой, а главное особым соотношением ведущих властных элементов Древней Руси, таких как вече, дружина, боярство, князь. Именно их влияние, соотношение, взаимозависи-

мость оказали решающее значение на историческую судьбу, как различных частей, так и Древнерусского государства в целом. Последовавший в дальнейшем распад единого Древнерусского государства (при безусловной относительности государственного единства как понятия в тех условиях) на удельные княжества, усугубление процесса и последствий феодальной раздробленности в результате татаро-монгольского ига существенным образом изменили систему властных отношений, поскольку права суверена, а следовательно, и легализации отошли к внешним источникам (Золотой Орде).

С именем Ивана Грозного связано в том числе возникновение Земских соборов, особых сословно-представительских учреждений, обладавших признаками учредительных органов, наиболее проявившихся при избрании царя Михаила Романова и ликвидации последствий Смуты. Сама идея созыва Земского Собора была связана с установлением царства как новой формы и структуры единой власти в государстве, по сути, переустройства бывшую великокняжескую власть как первого среди равных на царскую власть одного представляющего всех. Формирование абсолютизма, т. е. неограниченной монархии произошедшее во время правления Петра I, на длительный период исключил существование в системе власти органов ее учреждающих, т. е. наделяющих ею ее верховных представителей.

Кончина Петра I открыла т. н. «эпоху дворцовых переворотов», когда существовавший и сложившийся порядок легитимности и легальности высшей власти в государства, ее учреждения претерпевал существенные видоизменения, поскольку при номинально существующем центральном направлении выражавшемся в наследственном престолонаследии, ее содержание а также форма воплощались существенным образом как во вне-так и надзаконным путях ее приобретения, в первую очередь по-

средством вооруженного захвата. По сути, в данный период, охвативший почти весь XVIII в., функциями учредительной власти обладала определенная часть высшей придворной аристократии, причем как родовитой, так и неродовитой ее части, опиравшаяся на гвардию, как непосредственный силовой механизм по смене власти.

Описываемые государственные институты, содержащие те или иные признаки учредительных органов, либо, демонстрируя наличие определенных учредительных функций, действовали в условиях отсутствия сколько-нибудь определенной концепции учредительной власти как таковой. Даже многочисленные вооруженные перевороты «бабьего» XVIII в. происходили, тем не менее, в рамках одного и того же направления властеотношений связанных с безальтернативностью самодержавной монархической власти а значит связанных с ней и ей присущих источниках легитимности, легальности, суверенности. Впервые концепция учредительной власти, особых учредительных органов воплощающих народный суверенитет как источник власти появляется в программных документах декабристов, хотя и действовавших в рамках и традициях политической борьбы еще XVIII в., вместе с тем, явившиеся во многом предтечей фундаментальных изменений общественно-политического устройства, новой политической культуры.

Анализируя провозглашение и развитие идеи Учредительного собрания, среди различных общественно-политических сил следует отметить, что практически у всех представителей политического спектра Учредительное собрание выступает в первую очередь как идеологическая концепция, с отчасти чрезмерной долей политической мифологизации и романтизма Учредительного собрания как некой новой точки отсчета, нулевого варианта будущего, нежели как реально действующий институт учредитель-

ной власти, кроме того идея Учредительного собрания выступает как фактическое обоснование легальности и легитимности текущей деятельности политических сил ее провозглашающих.

Вместе с тем, Учредительное собрание было не жизнеспособно уже изначально, не имея ни социальной базы, ни перспективы в качестве альтернативы Советам. Будучи вершиной буржуазной власти и революции, ее логическим завершением до октября 1917 г., в силу политической ничтожности и несоответствия историческим вызовам «февралистской» власти, после октября отказавшись признавать власть Советов, Учредительное собрание заведомо проиграло, исторически «опоздав» как за новым временем, так и наступающей совершенно иной эпохой.

Достоверному и всестороннему анализу причин и последствий падения Учредительного собрания вредит широко укоренившейся в современной отечественном правоведении, истории государства и права институциональный ретроспективный, альтернативистский подход, базирующийся лишь на сопоставлении общественных институтов воспринимаемых абсолютно изолированно от непосредственно самих общественных процессов, при полном игнорировании исторического развития и присущих ему закономерностям. Не избежало этого и Учредительное собрание, непродолжительная работа которого зачастую представлялась и представляется как некая демократическая несоветская альтернатива советскому пути развития, просто исходя из некоего набора формальных признаков обосновывающих большую демократичность данного учредительного органа чем существующие на тот момент Советы, при этом не учитывая ни исторические предпосылки, ни исторический контекст, ни политическую процессы и борьбу за власть того времени. Исследователями игнорируется важнейший принцип методологии изучения – ни институты творят общественные отношения и опосредуют общественное раз-

витие, общество и только общество единственная и подлинная основа всякого общественного развития, его двигатель и творец. Принятие самой совершенной конституции, создание самых демократических институтов не учреждают демократию, не устанавливают верховенство права, не приносят свободы. Подобные устремления правового абсолютизма, безудержной юридикации есть не что иное, как правовой идеализм являющейся, наряду с невежеством, формой правовой деформации, которая как показывает история, теория и практика отечественного общественно-го развития чревата самыми неблагоприятными последствиями.

Победа большевиков в Гражданской войне, изгнание интервентов, создание союзного советского государства коренным образом преобразовали и трансформировали учредительные органы нового государства. Провозглашенная и победившая советская власть в лице Советов как новой формы государственных с одной стороны являлась противоположностью западным типам органов представительной демократии, соединяя в себе как законодательную, так и исполнительную власть, с другой стороны, в ходе дальнейшей эволюции советского государства и его институтов постепенно преобразуется в учреждения, особенно с принятием сталинской Конституции 1936 г. и выборов, которые в силу отечественной правовой традиции начинают описывать в с точки зрения традиционного западного правопонимания. Как справедливо, хотя и с иным смыслом, отмечают Н. И. Бирюков и В. М. Сергеев, советская система власти, венчавшаяся Верховным Советом, была, прежде всего, соборной¹, не только осуществляя, а прежде

¹ Бирюков Н. И., Сергеев В. М. Становление институтов представительной власти в России. М. : Издательский сервис, 2004. С. 60; Гарашко А. Ю., Давидов Д. С., Дубинина Е. Н. и др. Курс теории государства и права в классической и постклассической юридической мысли : хрестоматия. М. : ЮНИТИ-ДАНА. 2018; Мамонтов А. Г., Оксамытный В. В., Иванов С. А. и др. Сравнительное правоведение. М., 2013.

всего символизируя государственную власть, несмотря на отличительные институциональные признаки, продолжая непрерывная отечественную государственную и правовую традицию.

Дальнейшие политико-правовые процессы, последовавшие после ликвидации СССР, состояли в укреплении и окончательной легализации, легитимизации и суверенизации высшего российского руководства, прежде всего президента. События сентября–октября 1993 г. венчали собой не только и не столько сугубо политическое противостояние, завершалась первая фаза масштабных социально-экономических изменений выразившихся в приватизации, денационализации общенародной собственности, прежде всего ее стратегических объектов, средств производства. Антиконституционный переворот 21 сентября 1993 г., а также блокада и расстрел 3 октября 1993 г. Верховного Совета, являвшегося, тем не менее, учредительным органом новой власти, завершили процесс учреждения постсоветской российской власти, окончательно ликвидировали систему и структуру советской власти, подтвердив и упрочив легальность, легитимность и суверенность президентской власти, единственной действующей на тот момент. Ликвидация Верховного Совета как учредительного органа, являвшегося, тем не менее, продолжением прежней отечественной традиции принятия новой конституции законодательным органом, привела к необходимости экстренного созыва специального квазиучредительного органа – Конституционного Сопровождающего, осуществившего в итоге (с использованием наработок Конституционной комиссии Верховного Совета) разработку проекта Конституции и вынесение его на всероссийский референдум, который и принял ее 12 декабря 1993 г. Референдум завершил драматический переходный процесс ликвидации советской системы и структуры власти, социалистических экономических отношений, узаконил результаты и победу пере-

ворота 21 сентября 1993 г., а шире антисоветской и антисоциалистической революции 1990–1991 гг. Учреждение новой власти окончательно состоялось.

И. В. Дикова¹

*адъюнкт кафедры государственно-правовых дисциплин
Орловского юридического института МВД России имени В. В.
Лукьянова*

ГОСУДАРСТВО И ГОСУДАРСТВЕННАЯ ВЛАСТЬ В КОНЦЕПЦИИ КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМА Б. А. КИСТЯКОВСКОГО

В конце XIX – начале XX в. в России жил и творил выдающийся теоретик права и социолог Богдан Александрович Кистяковский, идейное наследие которого в современном прочтении не только не утратило актуальности, но и поражает своей глубиной, внутренней целостностью и полнотой, а также смелостью идей, которые будучи сформулированы почти сто лет назад, по сей день остаются предметом дискуссий.

В условиях абсолютизма в стенах многочисленных учебных заведений (Московского коммерческого института, Демидовского юридического лицея, Московского и Харьковского университетов) Б. А. Кистяковский открыто развивал и пропагандировал передовые идеи современности – идеи конституционализма и правового государства.

Талантливый мыслитель наиболее комплексно и основательно разработал концепцию конституционализма. Он предложил свое понимание сущности данного явления.

¹ © Дикова И. В., 2019.

Само по себе понятие конституционализма сложно и многопланово, о чем свидетельствуют проведенные многочисленные исследования, отражающие те или иные аспекты данного явления¹.

Б. А. Кистяковский рассматривал конституционализм как необходимую предпосылку для создания правового государства, являющегося, по его мнению, высшей формой государственного и общественного бытия и выступающего в качестве высшей социальной ценности.

Центральным понятием в теории конституционализма Б. А. Кистяковского является государство, которое он характеризовал как «пространственно широкую и внутренне наиболее всеобъемлющую форму достаточно организованной солидарности между людьми», в основе которой лежит необходимость реализации общих интересов всех членов общества².

Таким образом, по его мнению, именно необходимость воплощения общих интересов всех членов общества является сущностным предназначением государства. Кроме того, «способствуя росту солидарности между людьми, государство облагораживает и прославляет человека». «В осуществлении этой роли и заключается истинная сущность и идеальная природа государства»³.

¹ Коноваленко О. Л. Становление и развитие конституционализма в России : дис...канд. юр. наук. М., 2005; Лисицын Д. В. Конституционализм как модель взаимодействия общества и государства : дис...канд. юр. наук. Ставрополь, 2004; Чувилкин К. В. Преемственность конституционного развития российского государства : дис...канд. юрид. наук. М., 2013; Гарашко А. Ю., Давидов Д. С., Дубинина Е. Н. и др. Курс теории государства и права в классической и постклассической юридической мысли : хрестоматия. М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2018.

² Кистяковский Б. А. Философия и социология права. СПб. : РХГИ, 1999. С. 323.

³ Кистяковский Б. А. Философия и социология права. СПб. : РХГИ, 1999. С. 325.

Основным признаком государства, присущим всем его типам, Б. А. Кистяковский считал власть. Вот что он писал по этому поводу: «Государство есть правовая организация народа, обладающая всей полнотой, своей собственной, самостоятельной, ни от кого не заимствованной власти»¹.

По его мнению, в абсолютно монархическом государстве власть приобретает гипертрофированные формы. В таком государстве все сведено к властвованию, повиновению и беспрекословному подчинению, в результате чего интересы власти выходят на первый план и совершенно игнорируются интересы подданных страны.

По-иному представлял он организацию власти в конституционном государстве.

Основная идея выдвинутой ученым концепции конституционализма заключалась в признании необходимости ограничения государственной власти путем ее подчинения системе законов (конституции), что означало функционирование всех институтов власти в рамках правовых норм. Б. А. Кистяковский по этому поводу отмечал: «Характеризуя правовое государство в самых общих чертах, надо признать, что основной признак этого государства заключается в том, что в нем власти положены известные границы, здесь власть ограничена и подзаконна»².

Будучи ограниченной конституцией, власть приобретает новую характеристику – она становится правовой. Сущность этой характеристики заключается в обусловленности и урегулированности всех действий власти правовыми нормами. «Лица, наделенные властью в правовом государстве, подчинены правовым

¹ Кистяковский Б. А. Сущность государственной власти. Ярославль : Типография губернского правления, 1913. С. 6.

² Кистяковский Б. А. Государство правовое и социалистическое // Вопросы философии и психологии. – 1906. – Ноябрь–декабрь.

нормам одинаково с лицами, что не имеют власти. Власть есть для них не столько их субъективным правом, сколько их правовой обязанностью»¹. Причем функции власти определяются как обязанность служить интересам народа, «на пользу общего блага», а не набор определенных привилегий.

Следовательно, наиболее важным условием существования и функционирования конституционного государства Б. А. Кистяковский считал уничтожение абсолютности и неограниченности государственной власти независимо от ее принадлежности путем ограничения четкими принципами и правовыми отношениями, которые государственная власть не может нарушать.

При этом правовед подчеркивал, что правовое оформление полномочий любой власти, будь то власть единоличного правителя или демократическая власть коллегиальных органов, является объективной необходимостью, поскольку нарушение данного принципа влечет за собой произвол и деспотизм власти. Имманентное свойство власти к расширению поля своего действия подтверждают и другие исследователи власти².

Абсолютное всевластие губительно для любого вида власти, а особенно для власти государственной, объектом властвования которой выступают целые народы и которая, как показала история, может обращаться против своих подданных вплоть до их физического уничтожения, поэтому полномочия субъектов власти должны быть ограничены нормами и процедурами.

Для реализации принципа правовой ограниченности власти в полном объеме должны действовать юридические механизмы.

¹ Кистяковский Б. А. Философия и социология права. СПб. : РХГИ, 1999. С. 285.

² Шайо А. Самоограничение власти (краткий курс конституционализма). М. : Юрист, 2001. С. 18; Бурдые П. Дух государства. Генезис и структура бюрократического поля // Акты исследования в области социальных наук. – 1993. – № 96–97. – С. 49–62.

Б. А. Кистяковский утверждал, что ограничение власти должно происходить в пользу человека за счет признания территории свободы личности ее неприкосновенных и неотъемлемых прав. Тем самым в отечественной юридической мысли появилась идея признания за личностью прав и свобод как особой сферы, нарушать и вторгаться в которую государство не в праве.

«Благодаря неотъемлемым правам и неприкосновенности личности, – писал Кистяковский, – государственная власть в правовом или конституционном государстве не только ограничена, но и строго подзаконна»¹.

Резюмируя вышеизложенное, можно сделать вывод о том, что верховенство права как идея связанности власти правовыми нормами, наряду с идеей признания и соблюдения государством прав человека выступали важнейшими способами ограничения государственной власти в концепции конституционализма Б. А. Кистяковского. В его понимании конституционное государство является системой, организованной на началах определенного (правового) порядка, призванной наводить поддерживать и упрочнять общественный порядок.

Не менее важным элементом государства наряду с властью и правом ученый считал народ, рассматриваемый им как правовой союз, специфика которого заключается в том, что для государства народ одновременно выступает субъектом власти, поскольку осуществляет выборы народного представительства как одного из высших органов власти, а следовательно, участвует в создании общей воли государства, так и объектом власти в силу подчинения органам власти.

Права граждан в конституционном государстве непосредственно вытекают из зафиксированной в большинстве основ-

¹ Кистяковский Б. А. Философия и социология права. СПб. : РХГИ, 1999. С. 615.

ных законов и потому имеющей универсальный характер идеи народного суверенитета, реализация которой требует введения определенных способов организации и осуществления государственной власти. Такими способами являются непосредственная и представительная демократия. Непосредственное народное волеизъявление должно иметь место относительно важнейших вопросов общественной жизни. В то время как основной формой народовластия является представительная демократия, когда поданные уполномочивают осуществлять властные функции избранных ими представителей. Ведущим государственным учреждением является выборный представительный институт – парламент. Его значимость в конституционном государстве, по мнению правоведа, объясняется соучастием народа в функционировании всей системы власти.

Ученый неоднократно подчеркивал, что важным элементом правового государства является народное представительство, избираемое на основе всеобщего равного избирательного права и осуществляющее взаимодействие с государственной властью в форме соучастия в создании и выработке законов и таким образом оказывающее действенное влияние на управление государством.

Через указанные механизмы граждане становятся не только объектами власти, но и субъектами. По мнению мыслителя, практика конституционализма в полной мере может быть реализована только в демократическом государстве. «Государственная власть в правовом или конституционном государстве связана с народом, поскольку сам народ участвует в организации власти и в создании государственных учреждений»¹.

Анализ взглядов Б. А. Кистяковского позволяет выделить ряд ключевых идей в предложенной им концепции правового государства:

¹ Там же. С. 330.

- утверждение самостоятельной ценности права как обособленного явления, возникшего независимо от государства, которое со временем распространит свою власть на само государство и перестроит его, превратив государство в правовое явление;

- выделение принципа верховенства закона как важнейшего проявления господства права в качестве основной черты конституционного государства, где государственное устройство, организация и деятельность высших органов государственной власти регулируются нормами права;

- идея необходимости ограничения власти государства нормами естественного права, т. е. признание за личностью неотъемлемых прав и свобод, вторгаться в которые государство не в праве;

- определение сущностного предназначения государства и государственной власти в согласовании и реализации интересов всех членов общества¹;

- идея участия народа в организации и осуществлении власти как необходимое условие существования конституционного государства;

- рассмотрение законодательной власти как главенствующей по отношению к исполнительной и судебной власти, поскольку в ее формировании принимает участие народ как субъект власти;

- имеющая важное значение идея общественной самодеятельности, т. е. возможности образования любых общественных и народных организаций (прообраз идеи гражданского общества, осуществляющего самоуправление);

- идея ограничения произвола административных органов путем судебной проверки издаваемых ими актов на предмет их соответствия действующему законодательству, получившая

¹ Кистяковский Б. А. Социальные науки и право. М. : Московское психологическое общество, 1961. С. 601.

свою реализацию в связи с принятием в 1993 г. Закона Российской Федерации «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан», утратившего силу после введения в действие в 2015 г. Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

В современной научной литературе по-разному оцениваются выдвинутые Б. А. Кистяковским идеи. Некоторые авторы ссылаются на идеалистичность и утопичность взглядов ученого относительно роли народного представительства как выборного властного органа, отмечая, что само по себе его наличие еще не делает государство ни демократическим, ни конституционным, поскольку применяемы в процессе выборов в законодательный орган страны избирательные технологии превращают демократическую процедуру в фикцию, при этом влияние народа на власть остается формальным. Другие указывают, что верховенство права и конституционализм не являются абсолютными ценностями, так как правовое регулирование имеет свои, становящимися очевидными, пределы, а само право как институт не лишено недостатков.

Однако большинство авторов единодушно во мнении, что разработанные Б. А. Кистяковским идеи носили, несомненно, прогрессивный характер и, будучи выдвинуты много лет назад, многие из них не утратили своей актуальности до наших дней, получили современное воплощение и остаются широко обсуждаемыми и в наши дни.

А. Н. Журов¹

*доцент кафедры истории государства и права Московского
университета МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат
исторических наук, доцент*

ИЗМЕНЕНИЯ В ОРГАНИЗАЦИИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ В СВЕТЕ ПРИНЯТИЯ МАНИФЕСТА 17 ОКТЯБРЯ 1905 Г. И ОСНОВНЫХ ЗАКОНОВ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ 23 АПРЕЛЯ 1906 Г.

В ходе революции 1905–1907 гг. в России была установлена новая форма правления, которую современные историки определяют как переходную к дуалистической монархии², – с Государственной Думой, наделенной законодательными полномочиями при обязательном условии одобрения принятых ею законопроектов Государственным Советом и императором.

Манифест об усовершенствовании государственного порядка 17 октября 1905 г. и Основные государственные законы Российской империи от 23 апреля 1906 г. даровали населению политические права (в том числе важнейшее – право на участие в выборах законодательной власти) и свободы совести, слова, собраний и союзов, подтвердили право неприкосновенности личности и собственности.

Законодательные акты, создавшие новые государственные институты фактически завершили исторический период развития российской государственности, который возможно опреде-

¹ © Журов А. Н., 2019.

² Зорян С. Г. Форма правления в России в начале XX в.: 1906 – февраль 1917 г. : дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2006.

лить как «полицейское государство», и обозначили курс на «государство правовое».

Закрепление прав и свобод подданных Российской империи было осуществлено в главе «О правах и обязанностях российских подданных» Основных государственных законов от 23 апреля 1906 г. Первым по значимости в документе был обозначен принцип неприкосновенности личности, в соответствии с которым запрещалось преследование за преступление «иначе, как в порядке, законом определенном». Закрепленный в законе принцип неприкосновенности личности требовал изменения в деятельности всей правоохранительной системы Российской империи.

Кроме этого, был провозглашен принцип неприкосновенности жилища подданных. Теперь осуществление обысков и выемок допускалось только в случаях и в порядке, установленных законом. Закон предусматривал и свободу передвижения вплоть до выезда за границу, выбор места жительства и занятия, свободное приобретение и отчуждение имущества. Частная собственность была провозглашена священной и неприкосновенной, ее отчуждение допускалось не иначе, как за справедливое вознаграждение.

Законом российским подданным была предоставлена свобода собраний, слова и союзов; свобода совести и вероисповедания.

Реформирование государственного устройства неизбежно влекло за собой изменения в структуре и содержании деятельности Министерства внутренних дел и полиции. Отныне полиции предстояло не просто охранять установленный порядок и законность, но обеспечивать права и свободы, закрепленные в Основных государственных законов 1906 г.

Необходимы были новые формы и методы организации полицейской деятельности для поддержания порядка при проведе-

нии общественных мероприятий – выборов, массовых шествий, собраний и демонстраций, для досудебного расследования преступной деятельности с использованием средств массовой информации. Для предотвращения возросших угроз внутренней безопасности требовалось усиление координации уголовного и политического сыска.

Министерство внутренних дел по-прежнему оставалось ведущим министерством страны. Оно ведало общей и секретной полицией, цензурой, православными и неправославными вероисповеданиями и местной администрацией. Министру подчинялись губернаторы и уездные чиновники. Однако политическая линия МВД менялась в сторону либерализации, что отражалось, прежде всего, на содержании деятельности полиции.

Во исполнение Манифеста от 17 октября 1905 г. были приняты указы, заложившие правовые основы деятельности органов внутренних дел по охране общественного порядка и безопасности в новых условиях.

24 ноября 1905 г. в целях реализации свободы слова принимается Указ «О временных правилах о повременных изданиях»¹. Документ отменил предварительную, как общую, так и духовную цензуру выходящих в городах повременных (периодических) изданий; было отменено правило о залоге для периодических изданий. При этом правила о периодических изданиях, выходящих вне городов сохраняли свою юридическую силу.

Местные органы по делам печати имели право требовать от издателя предоставления им печатной продукции с текстами и изображениями за 24 часа до ее выхода в свет. В случаях, если в представленных материалах выявлялась информация,

¹ Полное собрание законов Российской империи. Собрание третье. Т. XXV. СПб., 1908. № 26962. С. 837–840.

содержавшая признаки преступного деяния, на продукцию мог налагаться арест, Арест на номера периодических изданий налагался по распоряжению должностного лица по делам печати. Распоряжение об аресте периодического издания могло быть отменено судебным постановлением. Одновременно возбуждалось судебное преследование в отношении виновных лиц.

Кроме того, редакциям периодических изданий вменялось в обязанность информировать компетентные органы по делам печати обо всех изменениях выхода в свет поврежденной печатной продукции, например в случае замены редактора.

«Временными правилами о собраниях» от 4 марта 1906 г. были разрешены публичные собрания, которые должны были проводиться под открытым небом с дозволения властей (губернатора или градоначальника)¹. Сотрудники полиции имели право присутствовать на таких собраниях и осуществлять надзор за законностью их проведения.

Правила устанавливали уведомительный порядок проведения публичных собраний. Организаторы собрания не менее чем за трое суток до открытия собрания обязаны были заявлять об этом начальнику местной полиции. Представитель полиции, в соответствии с Правилами присутствующий на собрании, имел право закрыть его, если обсуждение вопросов отклонялось от заявленного предмета заседания. Также закрытие собрания было возможно в случае высказывание суждений, которые возбуждали вражду одной части населения против другой, если порядок в заседании нарушался «мятежными возгласами, либо заявлениями, восхвалением либо оправданием преступлений, возбуждением к насилию либо неповиновению властям, или же распространением преступных воззваний либо изданий, и вследствие того

¹ Полное собрание законов Российской империи. Собрание третье. Т. XXVI. СПб., 1909. № 27479. С. 207–210.

собрание приняло характер, угрожающий общественному спокойствию и безопасности»¹.

Помимо «Временных правил о собраниях», 4 марта 1906 г. царским указом утверждаются и «Временные правила об обществах и союзах».

В основу закона был положен принцип предоставления гражданам права создавать политические объединения без предварительного разрешения властей. Таким образом, разработчики документа предлагали ввести в России явочную систему регистрации партий, которая носила уведомительный, а не разрешительный характер. Так, в ст. 5 проекта отмечалось, что учредители обязаны не позднее, чем за две недели до начала деятельности организации предоставить начальнику местной полиции соответствующее заявление. Для получения союзом прав юридического лица требовалась регистрация в суде, куда учредитель обязан был представить устав организации. Таким образом, предусматривалось создание двух видов союзов – уставных и явочных.

В ст. 1 законодатель давал определение понятиям общество и союз. Под обществом предлагалось понимать группу лиц, «которые, не имея задачи получения для себя прибыли от ведения какого-либо предприятия, избрали предметом своей совокупной деятельности определенную цель», а под союзом – «соединение двух или нескольких таких обществ, хотя бы через посредство их уполномоченных»².

Закон ограничивал использования право союзов для ряда категорий населения страны. Так, согласно ст. 7, несовершеннолет-

¹ Полное собрание законов Российской империи. Собрание третье. Т. XXVI. СПб., 1909. № 27479. С. 208.

² Временные правила об обществах и союзах от 4 марта 1906 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собрание третье. Т. XXVI. СПб., 1909. № 27479. С. 201; Гарашко А. Ю., Дубинина Е. Н., Иванов С. А. и др. Словарь основных понятий теории государства и права. М. : ЮНИТИ-ДАНА. 2019.

ние, а также учащиеся низших и средних учебных заведений не могли быть членами обществ и участвовать в их создании. Это ограничение не распространялось на студентов, если оно особо не оговаривалось в соответствующих уставах высших учебных заведений. Последнее уточнение было внесено в окончательную редакцию закона лично Николаем II.

Для осуществления непосредственного контроля над открытием, регистрацией, деятельностью и закрытием обществ и союзов в губерниях и областях были учреждены губернские и областные по делам об обществах особые присутствия. В столицах, а также отдельных городах, например в Одессе, Николаеве, Севастополе и других были созданы особые городские присутствия, обладающие компетенциями в этой сфере. В соответствии со ст. 15 Правил, делопроизводство в присутствиях велось либо в канцелярии губернатора, либо в канцелярии губернского правления. Делопроизводство в городских по делам об обществах присутствиях осуществлялось в канцеляриях градоначальника или военного губернатора¹.

Установление административного контроля над общественными объединениями противоречила базовым принципам реализации свободы обществ и союзов, что вносило известные противоречия в закон. Так, с одной стороны, в ст. 2 говорилось, что общество, не претендующее на получение прав юридического лица, может быть образовано без «разрешения правительственной власти». А с другой стороны, в ст. 17 отмечалось, что губернатор и присутствие, рассмотрев уведомление («заявление») такого общества, могут в течение двух недель запретить его деятельность, предоставив необходимое обоснование.

Таким образом, общественные организации, в том числе и создаваемые политические партии, попали под достаточно

¹ Временные правила об обществах и союзах... С. 202.

жесткий контроль со стороны Министерства внутренних дел Российской империи. Такой контроль осуществлялся по всем общественно-значимым направлениям деятельности общественных организаций: их регистрацией; проведением ими массовых агитационных мероприятий: собраний, съездов и пр.; участием партий в избирательных кампаниях в Государственную Думу; изданием партийной литературы и т. д. Осуществляемый как гласными, так и негласными методами, контроль со стороны МВД был направлен на недопущение и пресечение противоправных деяний, совершаемых общественными и политическими организациями в процессе своей деятельности и сохранение существующего в России государственного строя¹.

Деятельность полиции в новых условиях требовала увеличения ее численности, повышения профессионализма, правовой грамотности, самоотдачи.

В период революции 1905–1907 гг. происходит усиление роли карательных органов, прежде всего, общей полиции и жандармерии. В феврале 1907 г. создаются районные охранные отделения, которые были подчинены Департаменту полиции МВД. Наряду с охранными отделениями, действовали и централизованные жандармские управления. Усиление политического сыска позволило побороть революционное движение, удержать под контролем страну в течение последовавшего за первой волной революции десятилетия.

Однако полиция по-прежнему противопоставляла себя всему населению, лишаясь тем самым широкой социальной поддержки². Проведение реформы полиции не просто назрело, а ста-

¹ Пахомов В. Г. История политических и правовых учений : учебное пособие. М., 2007; Пахомов В. Г. Правовое государство: исходные положения // Право и государство: теория и практика. – 2007. – № 2 (26). – С. 123–130.

² Фомичев А. Ю. Проекты реформы российской полиции в конце XIX – начале XX в. : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001.

ло вопросом жизни и смерти всей правоохранительной системы Российской империи. Но, как показали дальнейшие события, правящая элита в своем большинстве не прониклась пониманием этой необходимости и не спешила с комплексными изменениями в полицейском управлении.

С. В. Иванченко¹

*преподаватель ГБПОУ г. Москвы «Колледж полиции»,
кандидат юридических наук*

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ВЗАИМООТНОШЕНИЙ ГОСУДАРСТВА И РУССКОЙ ПРАВОСЛАВНОЙ ЦЕРКВИ В УСЛОВИЯХ СТАНОВЛЕНИЯ СОВЕТСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ

Государство, развивая национальную идеологию, относится к традиционным православным ценностям и использует церковь как инструмент влияния на общественное сознание. В свою очередь РПЦ активно участвует в социальном партнерстве с государством, которое юридически поддерживает РПЦ. Практика внедрения законодательства в этой сфере требует изучения опыта взаимодействия церкви и государства на всех этапах истории России. В связи с этим особый интерес представляет исследование начала советского периода, когда были установлены конституционно-правовые основы светского характера государственности, реализован принцип отделения церкви от государства.

Закон об антирелигиозной идеологии государственной власти отражен в первой советской Конституции РСФСР, принятой

¹ © Иванченко С. В., 2019.

10 июня 1918 г. V Всероссийским съездом Советов. В ст. 13, касающейся свободы совести, Конституция устанавливает основные положения декрета о разделении церкви и государства в качестве нормы конституционного закона.

В целом все эти факты стали неизбежным свидетельством открытого конфликта с правительством РПЦ. Однако последующая политическая стабильность в обществе диктует эволюцию политических взглядов лидеров различных религиозных организаций – от открытого и негативного неприятия до нейтралитета. Поэтому патриарх Тихон обратился к Ленину в августе 1920 г. Признавая, что указы РСФСР и Конституция провозглашают и обеспечивают полную свободу совести и что она не выдвигает возражений и принципа отделения церкви от государства, отныне отношения между этими субъектами должны основываться на этих принципах¹. С этим заявлением патриарх Тихон, по сути, признал, что церковь не в состоянии бороться с государственной властью. Русская православная церковь в этом положении лишена возможности выражать свои интересы.

В то же время они отметили возможные негативные последствия принудительных административных мер и настаивали на строгом соблюдении принятых законов о культах. С одной стороны, они призывают к активизации борьбы, закрытию церквей, удовлетворению социальных и культурных потребностей религиозных зданий, а с другой – защите прав и интересов верующих и религиозных организаций. Более того, был сделан еще один шаг вперед, закрепив строгое управление религиозными организациями, введя ст. 4 Конституции РСФСР. Теперь «в целях обеспечения за трудящимися действительной свободы совести» вместо «свободы религиозной и антирелигиозной пропаганды»

¹ Цит. по: Одинцов М. И. Государство и церковь. История взаимоотношений 1917–1938 гг. М. : Знание, 1991. С. 23.

за всеми гражданами признавалась «свобода религиозных исповеданий и антирелигиозной пропаганды», т. е. Конституция уже не предусматривала свободу религиозной пропаганды, в соответствии с которой выходили десятки церковных изданий, а служители культов могли участвовать в диспутах, публично отстаивать вероучение и т. п.

Это означает, что любая религиозная пропаганда за пределами религиозных зданий запрещена. Такое изменение положений Конституции со стороны советской власти трактовалось как дальнейшее развитие социалистического принципа свободы совести. Однако истинный смысл отличается. Дело в том, что свобода религиозной пропаганды в конце 1920-х годов все чаще воспринималась как законное средство контрреволюционной борьбы духовенства с антисоветским режимом советской власти. Стоит учесть тот факт, что в определенной пропорции контрреволюция церкви имела свое существование до такой степени, что руководство религиозных организаций открыто призывало к свержению советского режима. Но также очевидно, что использование свободы религиозной пропаганды в качестве прикрытия для контрреволюции является фактором, который требует особого рассмотрения и доказывания в каждом конкретном случае и не удовлетворяет половине мер. Однако этот фактор не является решающим для изменения положений Конституции. Органы НКВД осуществляли всесторонний контроль за деятельностью религиозных общин, что легко препятствует использованию свободы религиозной пропаганды в этих целях.

Основная причина изменения формулировки конституционных положений заключается в том, что взгляды на свободу религиозной пропаганды несовместимы с социализмом, который к концу 1920-х годов глубоко укоренился в умах высокопоставленных чиновников. Представители этих взглядов утверждали,

что советское правительство не могло свободно законодательно закрепить ненаучные аргументы¹. По словам советского политика П. А. Красикова, советское правительство не может провозглашать невежественную свободу не только для себя каждого гражданина, но и для граждан, которые свободно занимаются искажением всех других взглядов своих соотечественников. И эта миссия способствует коллективным организациям различными способами. Он объясняет положения Конституции 1918 г. о свободе религиозной пропаганды из-за сложности исторических условий: несоответствие формул: свобода религии и антирелигиозная пропаганда, пишет он, отражает противоречие в практических выводах, с одной стороны, с другой – необходимость оценки огромной религиозной инерции с союзниками пролетариата-крестьянами, которым пролетариат предлагает свободу, чтобы понять их идеологию в своей сокрушительной критике, от прогрессивного пролетариата до критики².

В 1936 г. в связи с подготовкой новой Конституции СССР жизнью религиозных организаций, их правами и обязанностями, отношениями между государством и церковью, а также вопросами дальнейшего развития культового законодательства в общественных интересах конституционная комиссия получила предложение о запрете всех религиозных обрядов, о предоставлении наркомом по делам религий достаточных гражданских прав и укреплении закона о религиозных верованиях. Таким образом, новая советская правовая система, принятая 5 декабря 1936 г., не изменила ситуацию позитивно. Статья 124 Конституции гласила: «В целях обеспечения свободы совести церковь в СССР отделена от государства и школа от церкви.

¹ Бакаев Ю. Н. Власть и религия. История отношений 1917–1941 гг. Хабаровск, 2002.

² Бакаев Ю. Н. Указ. соч. С. 86.

Свобода отправления религиозных культов и свобода антирелигиозной пропаганды признается за всеми гражданами». Право пропаганды позволяло, например, вести публичные диспуты с атеистами. «Настало время «безбожных пятилеток» и право исповедовать, т. е. не только верить, но и свидетельствовать о своей вере, было упразднено и заменено на право отправления культа»¹.

К началу 1937 г. был разработан и направлен в ЦИК союзных республик проект закона о союзе культов. П. А. Красиков предложил в соответствии со ст. 124 Конституции СССР устранить наиболее вопиющие нарушения закона, в частности, вернуть религиозные здания, конфискованные у верующих в административном порядке. И это при том, что с каждым днем количество действующих церквей уменьшается, а число арестованных священников увеличивается. В то же время явным пренебрежением к принципу разделения церкви и государства является включение вопроса о религиозном отношении в вопросник переписи 1937 г.. Из 68 млн человек 30 млн граждан выразили веру в Бога, православными являются 25 млн человек². Но независимо от результатов переписи в 1938 г. Советский Союз предпринял новый шаг к усилению репрессивного давления на религиозную жизнь общества. 16 апреля в президиуме Союза Советских Социалистических Республик была ликвидирована постоянная комиссия по религиозным вопросам, а 7 октября президиум Верховного Совета ССР принял решение отменить положения о Центральном и местном религиозных советах. С этого момента контроль и надзор за деятельностью религиозных объединений были переданы под юрисдикцию внутренних

¹ Портнов В. П., Славин М. М. Этапы развития советской конституции: историко-правовое исследование. М., 1982. С. 32.

² Всесоюзная перепись 1937 г. Краткие итоги. М., 1991. С. 106–107.

дел СССР, в структуре НКВД в рамках тайного политического управления был создан отдел по борьбе с церковной и конфессиональной контрреволюцией.

Позже Сталин подписал постановление Политбюро ЦК ВКП(б) «Об антисоветских элементах»¹, в котором предлагалось принять незамедлительные меры по учету всех антисоветских элементов, причем наиболее «враждебные из них» должны быть немедленно «расстреляны в порядке административного проведения их дел через тройки», а остальных, «менее враждебных, но все же активных», необходимо переписать и выслать «в районы по указанию НКВД». На основании этого решения был издан оперативный приказ наркома внутренних дел Н. Ежова № 00447 «Об операции по репрессированию бывших кулаков, уголовников и других антисоветских элементов». В число последних были включены «в прошлом репрессированные церковники и сектанты»².

Таким образом, ужесточение антирелигиозной политики государственными органами в конце 1920-х – начале 1930-х годов не могло не сказаться на правовом статусе РПЦ и правовых нормах отношений с государством. Отказ в конституционном праве на религиозную пропаганду в конечном итоге привел к ограничению сферы деятельности религиозных общин. Таким образом, несмотря на то, что статус РПЦ по-прежнему является частным правом, правовые акты, принятые в первой половине 1930-х годов, существенно ограничивают правоспособность религиозных объединений. Укрепление тоталитарной системы командования

¹ Лубянка. Сталин и Главное управление госбезопасности НКВД. Документы высших органов партийной и государственной власти 1937–1938 гг. М., 2004. С. 234–235.

² Бенедиктов Н. А. Из истории взаимоотношений НКВД и Русской православной церкви // Путь России: ценности и святыни. СПб., 1995. С. 105; Гарашко А. Ю., Дубинина Е. Н., Иванов С. А. и др. Словарь основных понятий теории государства и права. М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2019.

и управления и связанного с этим беззакония, в первую очередь, ведет к ослаблению, а затем к ликвидации всех форм контроля за соблюдением закона «О свободе совести». Партийные документы поступали от центральных и местных властей в 1930-е годы, хотя местные власти осудили жесткую административную политику в отношении РПЦ, однако не содержали требования исправить ситуацию. В условиях широко распространенного скептицизма это часто приводило к репрессиям против православного духовенства и грубым нарушениям прав верующих. Все это не только поощряло произвол со стороны государственной власти, но и воплощалось в законодательстве, которое создало предпосылки для дальнейшего отхода от традиций государственно-церковных отношений.

Ю. А. Иванченко¹

*старший преподаватель кафедры истории государства и права
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,
кандидат юридических наук*

ПРОЯВЛЕНИЕ КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМА В СФЕРЕ ЛЕГИТИМАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

Конституционная формализация определяет конституционную власть общества по отношению к государству. Ее положения служат его идеальной правовой моделью. С их помощью общество отчуждает часть государственной власти и принимает ее на себя. В таком качестве Конституция выступает формой опережающего отражения для государства, устанавливающей его основные характеристики и направления

¹ © Иванченко Ю. А., 2019.

развития. В то же время конституционная модель государства оказывается объективным явлением, предопределяющим его основу. В случае синергетического подхода Конституция является средством перехода от состояния потенциального государства к реальному.

Основной закон – это единый правовой акт, наделенный особыми правовыми свойствами, посредством которого общество устанавливает и вносит изменения в основные принципы функционирования государственной власти, определяет сферу применения субъекта государственной власти, механизмы ее осуществления, условия и принципы законности. Как справедливо отмечал В. М. Курицын, «каждая власть... стремится закрепить свою легитимность Конституцией, утвержденной или всенародным референдумом или высшим представительным органом законодательной власти. Это важно также для упорядочения государственного аппарата, создаваемого новой властью, взаимоотношений центра и мест и т. д.»¹. Эта идея раскрывает ценность конституционной легитимности и подтверждает качество основных правовых форм легитимизации государственной власти.

Конституционализм – это, по сути, специфическое политическое и правовое явление, форма социального познания. Как форма конституционализм – это когнитивный процесс, связанный с формированием и функционированием государственных правовых институтов, механизмами распределения власти, в частности с консолидацией и реализацией правового статуса личности. При этом в процессе получения абстрагированного, теоретического знания учитываются потребности юридической практики. В конечном счете истинными оказы-

¹ Курицын В. М., Шалягин Д. Д. Опыт становления конституционализма в США, Японии и Советской России. М., 2004. С. 387.

ваются, прежде всего, теории, адекватно выразившие эти потребности¹.

Это является основой конституционной природы, отражающей практическую потребность общества в знаниях о конституционной и правовой действительности, позволяющей ориентироваться в соответствующих социальных отношениях. Это подтверждается обязательным существованием конституционных норм, регулирующих социальные функции государственной власти в сфере социальных отношений.

Если мы рассматриваем конституционализм как форму социального познания, то можно сказать, что он направлен на объективное изучение реальности. Этот акцент сам по себе представляет собой конкретный набор действий оценочного характера. Однако такие теории включены в общественно-правовую практику. Социально-правовая практика в свою очередь является санкционным элементом взаимоотношений личности и государственной власти, а следовательно, содержат утверждения, обоснования и осведомленности общественности в вопросах познания. Все это позволяет говорить о конституционно-правовых основах правовой легитимности государственной власти.

На основе принципов легитимности государственной власти в современных условиях мы определяем соответствующие основные направления конституционно-правового регулирования. Одним из направлений конституционных положений в сфере легитимации государственной власти является то, что неделимый народный суверенитет признает народ в качестве единственного источника власти. Таким образом, деятельность органов го-

¹ Гуцериев Х. С. Политико-правовая теория: становление и функционирование. СПб., 1996. С.38; Авдийский В. И. Механизм легитимации государственной власти: историко-теоретическое исследование : дис... д-ра юрид. наук. СПб, 2002; Гарашко А. Ю., Дубинина Е. Н., Иванов С. А. и др. Словарь основных понятий теории государства и права. М., ЮНИТИ-ДАНА, 2019.

сударственной власти, а также волеизъявление части населения не могут рассматриваться как суверенная процедура, полностью независимая от конституционной системы.

Понимание народа как демократического субъекта предполагает признание политической правоспособности всех граждан. Однако не все граждане обладают политическим потенциалом. Общим фактором между этими двумя подходами может быть признание гражданства в качестве определяющей характеристики. По этому поводу О. Е. Кутафин отмечал, что с правовой точки зрения термин «человек» определяется понятием «гражданин» и определяется как принадлежность к связанному с соответствующим государством в рамках единого государства населения.

В постсоветской правовой доктрине существует зрелое представление о государственном суверенитете как продуктивности от народного суверенитета. В. С. Шевцов отмечал, что народный суверенитет (полновластие народа) составляет основу государственного суверенитета¹. Государственный суверенитет произведен от народного суверенитета: «В основе суверенитета государства находится власть народа. Государственный суверенитет есть форма проявления народного суверенитета; он ограничен (обусловлен) последним... Поскольку народным суверенитетом обладает весь многонациональный народ России, то и государственный суверенитет как форма суверенитета народного проецируется на Российскую Федерацию в целом. Уровень осуществления государственного суверенитета совпадает с уровнем осуществления суверенитета народа»².

¹ Шевцов В. С. Суверенитет советского государства. М. : Юридическая литература, 1972. С. 51.

² Горюнов В. В. Суверенитет Российской Федерации: сущность, содержание, гарантии : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2007. С. 10.

Производительность государственного суверенитета означает, что он ограничен и не является абсолютным, что не соответствует реальным отношениям в сфере законодательства и государственного управления. Ф. Ф. Кокошкин справедливо утверждал: «Лица, действующие от имени народа, силой вещей никогда не будут только исполнителями народной воли, а всегда будут пользоваться самостоятельной властью»¹. Схожий подход отражен в определении Конституционного Суда Российской Федерации от 11 марта 2005 г. № 148-О. Конституционный Суд Российской Федерации, рассматривая право Федерального Собрания вносить изменения в нормативные акты, принятые на референдуме, пришел к выводу, что федеральный законодатель выражает волю народа-суверена².

Некоторые ученые-правоведы отмечают, что государственный суверенитет в демократическом государстве ограничивается нормами, возвращающимися к воле народа (посредством деятельности представительного законодательного органа). Такой подход является спорным, поскольку в нем не учитывается специфика проявлений суверенитета. Гегель также писал, что «народы, не образовавшие государства, не принадлежат истории»³. Суверенитет народа и государства настолько взаимосвязан, что общество не может в полной мере реализовать свой суверенитет

¹ Кокошкин Ф. Ф. Лекции по общему государственному праву / под ред. и с предисл. В. А. Томсинова. М. : Зерцало, 2004. С. 201.

² Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 11 марта 2005 г. № 148-О «По жалобе граждан Гришина Михаила Ивановича, Грошевой Галины Ивановны, Мустафенкова Владимира Трофимовича и Назарова Валентина Васильевича на нарушение их конституционных прав положениями статьи 6.1 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации», части третьей статьи 2 и статьи 3 Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации, 2005, № 5.

³ Маркузе Г. Разум и революция: Гегель и становление социальной теории. СПб. : Владимир Даль, 2000. С. 294.

без государства, и наоборот, невозможно процветание развитого демократического государства, которое не признает суверенитет общества. Сегодня суверенитет государства и народа неразрывно сосуществуют в государственной и общественной жизни¹.

Государственный суверенитет всегда опосредуется волей народа, и если этого не произойдет, то можно говорить о противоречии государственного суверенитета с Конституцией. Такое понимание является правилом легитимации государственной власти, а значит, деятельность органов государственной власти напрямую зависит от воли народа. Таким образом, можно предположить, что воля народа узаконивает государственную власть.

Еще одной областью конституционных положений в области легитимации государственной власти является демократия и народавластие. В системе местного самоуправления власть негосударственная и принадлежит населению соответствующего муниципального образования, которое, в свою очередь, входит в состав общества. Эти институты, сформированные демократическим путем и находящиеся под контролем населения, являются наиболее важным каналом осуществления демократии в современном государстве.

Таким образом, легитимация государственной власти по основным направлениям, предусмотренным Конституцией и законами, способствует формированию правового имиджа государства в целом. Но в то же время большая часть отношений правового характера находится за пределами области, регулируемой Конституцией и законами. Причина, на наш взгляд, лежит на поверхности – вся власть всегда стремится к неограниченному расширению силового пространства, что приводит, как правило,

¹ Умнова И. А. Конституционные основы современного российского федерализма : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1997. С. 149.

к ущемлению интересов личности и, как следствие, к установлению строгого правового режима.

Итак, главный вопрос: как упорядочить и ограничить трансгрессирующую государственную власть? Средством, упорядочивающим и ограничивающим государственную власть, является конституционная законность как противопоставление необоснованным действиям государственной власти. Конституционная законность выступает средством сдерживания трансгрессирующей тенденции в деятельности государственной власти, способствующим активизации легитимационных мотивов.

Несмотря на некоторый прогресс в конституционно-правовом регулировании легитимации современной государственной власти и некоторую конституционную консолидацию, гарантирующую ее легитимность, эти механизмы нуждаются в совершенствовании. В то же время сегодня вопросы, связанные с порядком легитимации государственной власти, вопросами доверия общества к государственной власти и ее обоснованием, должны быть не только формализованы, но и четко закреплены в правосознании. Современное общество нуждается в более конкретной, четко прописанной системе конституционных гарантий легитимности государственной власти.

И наоборот, соблюдение законов, санкционирующих трансгрессивность государственной власти, не обеспечивает режим законности. В силу этого необходима правовая регламентация следующих базовых конституционных принципов: верховенства правового закона, прерогативы личных прав и свобод перед государственными интересами и единства понимания и применения законов.

В. И. Ковшевацкий¹

*старший преподаватель кафедры административного права
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,
кандидат юридических наук*

РЕТРОСПЕКТИВНЫЙ АНАЛИЗ РАЗВИТИЯ МЕХАНИЗМА ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПОСТУПЛЕНИЯ НА СЛУЖБУ В ОРГАНЫ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В РОССИИ

Полицейские органы и органы внутренних дел всегда были частью механизма Российского государства, поэтому далее необходимо рассмотреть исторический процесс развития поступления на службу в органы внутренних дел.

Прообразом первой правоохранительной службы стали княжеские дружины раннефеодальной Руси. Дружина – это вооруженный отряд, который помогал осуществлять как военные, так и полицейские функции. Дружина охраняла личную безопасность князя, наводила и поддерживала внутренний порядок и т. п.

Ученые-историки до настоящего времени точно не знают, в соответствии с какими основаниями и принципами осуществлялся прием на службу дружинников, но А. М. Бобров с уверенностью утверждает, что «главным в отборе кандидатов было не только принадлежность к воинской знати, но и храбрость, заслуги в военном деле, личная преданность князю»².

¹ © Ковшевацкий В. И., 2019.

² Бобров А. М. Поступление на государственную службу в органы внутренних дел Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2011. С. 26.

С. В. Юшков считал, основной состав дружины был сформирован из родовой знати, но в нее входили и люди, которые отличались личной доблестью, а также иностранцы. Незнатные люди, поступали вначале на низший разряд дружинников, впоследствии они достигали за свои заслуги звания «княжа мужа» или «боярина». Зачастую в среде боярства (т. е. высших дружинников) были люди, имевшие низкое происхождение, что является еще одним доказательством существования в Древнерусском государстве принципа «личных заслуг» как при отборе на службу, а также при назначении на более высокую должность¹.

Итак, можно выделить главное – сословие дружинников было открытым, что давало возможность стать дружинником каждому человеку, который был храбр и верен князю, вне зависимости от его происхождения.

С середины XVI в. были проведены земская и губная реформы. Они имели целью централизацию государственного управления и укрепление местного аппарата управления. Реформы поводились в интересах дворянства и купечества. Ими были установлены новые органы и должностные лица, наделенные полицейскими обязанностями, а кроме того, разработан новый порядок формирования таких органов.

Результатом земской реформы Ивана IV 1549–1556 гг. стало проведение ликвидации кормлений, т. е. упразднение власти наместников и волостелей. Вместо них было введено земское самоуправление. После реформы на местах из числа самых зажиточных посадских людей выбирали земских старост, которые возглавляли земские избы. В состав земских изб входили, кроме того, земские дьячки и целовальники, которых в городах, станах, волостях и погостах выбирали тяглые люди на срок один – два

¹ Юшков С. В. Очерки по истории феодализма в Киевской Руси. М., 1939. С. 32.

года. В полицейском смысле земские органы являлись полностью подчиненными воеводам¹.

В XV–XVI вв. возник и прообраз розыскных органов – т. н. «особые сыщики». Их присылали из Москвы «в случае умножения в какой-либо местности разбоев и татев»². Однако пользы от сыщиков было мало. В ответ на многочисленные жалобы на притеснения со стороны особых сыщиков Иван Грозный ввел постоянный полицейский орган из числа местных выборных людей – губных старост³. Закон не определял строгое количество губных старост в уезде, а также их срок нахождения в должности и взаимоотношения между ними, воеводами и сыщиками.

Полиция в качестве самостоятельных и специализированных органов возникла только в XVIII в. во времена царствования Петра I.

Требования прогрессивного реформатора Петра I к чинам полиции были выражены емкой и лаконичной формулой: «Честь – в службе Отечеству»⁴.

Петр I заимствовал западноевропейский термин «полиция», а также зарубежный опыт деятельности полицейских органов и осуществил широкомасштабные преобразования с целью создания «регулярной полиции» в России. При назначении на должности, как правило, в расчет принимали три фактора: родословную кандидата, его чиновность (служебный титул), а также раз-

¹ Ерошкин Н. Очерки истории государственных учреждений дореволюционной России : пособие для учителя. М. : Учпедгиз, 1960. С. 80.

² Бобров, А. М. Указ. соч. – С. 26.

³ Мулукаев, Р. С. История отечественных органов внутренних дел : учебник / [Р. С. Мулукаев, А. Я. Малыгин, А. Е. Епифанов] ; под ред. Р. С. Мулукаева. М. : NOTA BENE, 2015. С. 7; Гарашко А. Ю., Давидов Д. С., Дубинина Е. Н. и др. Курс теории государства и права в классической и постклассической юридической мысли : хрестоматия. М. : ЮНИТИ-ДАНА. 2018.

⁴ Караваев А. Ф. Основы профессионального становления специалистов – сотрудников органов внутренних дел : монография. Омск : Омская академия МВД России, 2013. С. 16.

рядность (должности, которые он занимал до этого). Формирование русской полиции осуществлялось сверху–вниз с момента, когда в мае 1718 г. в Санкт-Петербурге была учреждена высшая полицейская должность – генерал-полицимейстер.

Специфической чертой созданной русской полиции является ее военизированный характер¹. Вначале штат полиции был небольшим и формировался, главным образом, с помощью перевода армейских офицеров. Комплектование низших полицейских чинов осуществлялось из унтер-офицеров и солдат старших возрастов, которые исполняли рекрутскую повинность, но уже в силу возраста и состояния здоровья были непригодны к службе в полевых войсках. Для выполнения полицейских функций принудительно привлекали мужчин податного населения, которые достигли 20-летнего возраста. И если раньше полномочия старост (сотских) исполняли, главным образом, представители боярства и дворянства, то теперь эта повинность стала уделом малоимущих слоев населения².

8 апреля 1782 г. был издан «Устав благочиния, или полицейский», согласно которому реформирована городская полиция, учреждены новые должности и порядок избрания (назначения) на должность определенных должностных лиц. К примеру, при назначении на высокую полицейскую должность нужно было учитывать прохождение более низких ступеней карьерной лестницы. Это, однако, не представлялось возможным использовать первоначально, поэтому Устав предусматривал назначение всех приставов из бывших полицейских чиновников и офицеров.

¹ Бобров А. М. Указ. соч. С. 27.

² История полиции России. Краткий исторический очерк и основные документы : учеб. пособие / [В. В. Альхименко, В. П. Коряков, В. М. Курицын и др.] ; под ред. В. М. Курицына. М. : Щит-М, 2012. С. 53.

Несмотря на то, что в России появилась первая регулярная полиция, служба в ней не была престижной. Наблюдался острый дефицит в штатах, военные обычно неохотно переходили в иную местность на другую службу. При этом хороших военнослужащих не отпускали со старой службы – Петербургская военная канцелярия и Военная коллегия были решительно против этого. В связи с этим полицейские кадры пополняли или старые и дряхлые солдаты, или каторжные невольники.

В 1775 г. при Екатерине II была проведена губернская реформа, в результате которой в распоряжение губернаторов были предоставлены гарнизонные воинские команды, несшие полицейскую службу в большинстве городов России. Вместо воеводской канцелярии была создана уездная полиция (нижний земский суд).

После вступления на престол Павла I в 1796 г. отмечается централизация полиции и подчинение ее военным властям, но значительная часть вновь созданных учреждений полиции после свержения Павла I с престола и убийства была ликвидирована, а упраздненные им восстановлены его сыном – Александром I¹.

8 сентября 1802 г. создается Министерство внутренних дел, в которое сосредоточило в себе все функции внутреннего управления. 25 июня 1810 г. издается манифест «О разделении государственных дел на особые управления, с означением предметов, каждому управлению принадлежащих». Данным документом предусматривалось выделение из Министерства внутренних дел Министерства полиции как отдельного органа.

Задачи по отбору кадров и формированию полицейских органов были возложены на Департамент полиции, являвшийся в то время главным структурным подразделением Министерства внутренних дел.

¹ Бобров А. М. Указ. соч. С. 32.

Чтобы улучшить кадровый состав полиции были предприняты разные государственные меры. Одной из основных задач по совершенствованию отбора кадров в полицию Санкт-Петербурга стало утверждение более жестких требований к кандидатам. В дальнейшем это способствовало некоторому улучшению ситуации по работе с кадрами.

В первой половине XIX в. изменяются требования к лицам, поступающим на службу в органы внутренних дел. Так, лица, поступившие на службу в полицию Санкт-Петербурга и Москвы, должны были соответствовать определенным требованиям. К примеру, городские обязательно должны были уметь писать и читать, иметь «общее достаточное развитие»¹, также, при поступлении на службу они проходили специальные испытания. Околоточные надзиратели Московской Столичной полиции должны были удовлетворять следующим требованиям: опыт военной или гражданской службы, возраст – от 21 до 40 лет, обладающие хорошей грамотностью и видной наружностью². Особая комиссия подвергала их испытанию на знание обязанностей полицейской службы.

Порядок отбора кандидатур и программа экзаменов для полицейских унтер-офицеров утверждались императором. Кандидаты, которые не сдали экзамен в первый раз, имели право повторить испытание. Сдавать экзамен третий раз было запрещено³.

Чтобы улучшить деятельность полиции Санкт-Петербурга и повысить престижность должности полицейских, на службу в столичную полицию пригласили выпускников Училища правоведения, которое являлось привилегированным, одним из лучших российских учебных заведений.

¹ Бобров, А. М. Указ. соч. С. 34.

² Борисов А. В. Полиция и милиция России: страницы истории / А. В. Борисов, А.Н. Дугин, А. Я. Малыгин и др. М. : Наука, 2014. С. 78.

³ Там же.

В 60–80-е годы XIX в. в организации городской и сельской полиции с целью централизации органов управления произошли следующие изменения¹:

- полицейские чиновники стали назначаться от правительства;
- городская полиция была объединена с уездной;
- от полиции были отделены следственная, судебная и хозяйственная части.

В конце XIX в. был изменен порядок комплектации кадрового состава полиции. С 1873 г. поступление на службу в полицию стало осуществляться по принципу вольного найма. Это способствовало решению вопроса о благонадежности и, в какой-то степени, стабильности полицейских кадров.

После свержения самодержавия в ходе Февральской революции 1917 г. Временным правительством был упразднен Департамент полиции и распущен Отдельный корпус жандармов, а его дела переданы военному ведомству. Таким образом, было прекращено фактическое и юридическое существование царской полиции.

Временное правительство декларировало замену полиции на народную милицию с выборным начальством, которое подчинено органам местного самоуправления. За образец была взята муниципальная полиция западноевропейских стран. Полномочия полиции были возложены на рабочих и крестьян, как форма всеобщего вооружения народа. Рабочие и крестьяне согласно новой политике, должны были самостоятельно охранять местность, порядок в заводских районах.

Временным правительством было утверждено «Временное положение о милиции» от 17 апреля 1917 г., которое определяло единые принципы организации милиции, как в центре, так и на местах. Но в реальности, зачастую, это не осуществлялось.

¹ Бобров А. М. Указ. соч. С. 36.

Именно с момента утверждения данного Положения произошло официальное закрепление термина «милиция». Второй раздел «Временного положения о милиции» посвящался порядку определения и увольнения служащих уездной и городской милиции, а третий – порядку временного замещения должностей. На должности в милицию могли быть назначены только кандидаты, которые имели русское подданство и достигли возраста 21 год¹. Начальников милиции избирали городские и уездные земские управы, помощников начальников милиции назначали и увольняли со службы по представлению начальников милиции, городские и земские управы, все остальные милицейские должности замещались начальниками милиций по их усмотрению.

Чтобы быть назначенным на должность начальника милиции или его помощника у кандидата должно было иметься образование не ниже среднего, для назначения на все остальные должности милиции кандидаты должны были быть «вполне грамотными»². Содержание термина «вполне» в Положении о милиции не раскрыто. Как отмечает А. М. Бобров, это требование в рассматриваемый период сводилось к умению человека читать и писать, так как основное большинство российских трудящихся были неграмотными³. После Февральской революции в России при приеме на службу в милицию впервые стал активно использоваться контроль со стороны граждан. Для этого в печати публиковали списки лиц, которые подали заявления о поступлении на службу в милицию.

Формы и методы комплектования милицейских кадров характеризовались большим разнообразием – от добровольного

¹ История полиции России. Краткий исторический очерк и основные документы ... С. 98.

² Бобров А. М. Указ. соч. С. 36.

³ Там же.

поступления на службу до всеобщей повинности. Например, охрана Петрограда в ноябре 1917 г. была организована следующим образом. Революционный порядок в городе обеспечивали дружины, которые были сформированы из рабочих, а также и солдат воинских формирований. В Перми милицейские функции осуществляли студенты и учащиеся. Так, «рядом с городской пекарней за порядком следили гимназисты, причем, очень успешно, поскольку не наблюдалось обычной тесноты и давки»¹.

В противоположность идее о пролетарской милиции, что ее состав на 95 % должны составлять рабочие и крестьяне, основным ее костяком оставались старые сотрудники полиции. К примеру, «пермская милиция формировалась из числа претендентов, которые выразили добровольное согласие и отвечали следующим требованиям: были в возрасте 25–55 лет, были грамотными, имели рекомендации учреждений или лиц, которые были известны комитету. Оклад жалования у чинов милиции составлял 50–100 рублей в месяц, зависел от должности и составлял сумму меньше, чем было у чинов полиции»².

В связи с трудностями формирования милицейских кадров, к деятельности по охране общественного порядка привлекали красноармейские и красногвардейские отряды, что не повышало уровень профессионализма в деятельности милиции, а напротив, вызывало путаницу. В связи с этим возникла необходимость создания профессиональной милиции, являющейся штатным органом государства, который работал бы на постоянной основе.

Юридическим закреплением факта создания милиции стало постановление Народного комиссариата внутренних дел (НКВД)

¹ Довгяло В. К. Становление и развитие органов милиции на территории Пермской губернии (февраль 1917 г. – март 1921 г.) : дис. ...канд. ист. наук. Пермь, 2004. С. 52.

² Там же. С. 53.

от 28 октября (10 ноября по новому стилю) 1917 г. «О рабочей милиции». Способы организации рабочей милиции в данном документе не отражались, а в практическом плане неизменно выдерживалось требование В. И. Ленина о необходимости классового подхода в отборе кадров.

Декретом Совнаркома «О народной рабоче-крестьянской охране (советской милиции)» от 5 июня 1918 г. была учреждена советская милиция в качестве постоянного штата сотрудников и создано Управление советской рабоче-крестьянской милиции. Этим декретом милиция была окончательно и бесповоротно отделена от военнослужащих.

В соответствии с Инструкцией об организации советской рабоче-крестьянской милиции от 12 октября 1918 г., утвержденной НКВД совместно с Народным комиссариатом юстиции (НКЮ) РСФСР милиция стала штатным госорганом, на который возлагались функции по охране общественного порядка.

Данная Инструкция содержала следующие основные критерии, учитываемые при принятии граждан на службу в милицию¹:

- кандидаты должны были иметь гражданство РСФСР;
- возраст кандидатов на милицейские должности – 21 год и старше;
- кандидат должен быть грамотным. При этом, Инструкция, также как и постановление Временного правительства от 17 марта 1917 г., не раскрывает понятия «грамотность» и использует такую характеристику грамотности, как «вполне», т. е. кандидат должен уметь читать и писать;
- требование классовости – службу в милиции могли нести только трудящиеся, которые пользовались избирательным правом по Конституции РСФСР;

¹ Бобров А. М. Указ. соч. С. 44.

– кандидаты на службу в милицию должны были признавать Советскую власть. Впоследствии, к примеру, ВЦИК в феврале 1919 г. было принято постановление «О рабоче-крестьянской железнодорожной милиции». В нем присутствовали точно такие же требования к кандидатам на милицейскую службу; исключение составляло только одно дополнение – на должности советской железнодорожной милиции могли быть назначены только граждане, которые «безусловно» признавали Советскую власть;

– кандидаты должны быть преданны интересам рабочих и беднейших крестьян в лице власти Советов, для чего необходимо получение рекомендаций от социалистических партий, которые стояли на платформе Советской власти, профсоюзов и местных советов. Это требование было дополнительным, и его предъявляли к руководящим милицейским должностям – к заведующим губернскими управлениями милиции, начальникам уездных и городских управлений милиции и их помощникам;

– граждане, поступавшие на службу в милицию, давали подписку, что они обязываются прослужить в данном органе не меньше 6 месяцев.

В ст. 19 Инструкции был закреплен достаточно широкий перечень лиц, которые не имели права поступать на службу в милицию. В число этих лиц включались те, которые: состояли под следствием и судом по обвинению в преступлениях; подверглись по суду лишению либо ограничению в правах, либо осуждению за конкретные преступления; все лица, которые прибегали к наемному труду для извлечения прибыли, которые жили на нетрудовые доходы (процент с капитала, поступления с имущества, и т. д.); являлись частными торговцами и торговыми посредниками; являлись служителями разных культов; служителями и агентами бывших жандармских отделений и чинами бывшей полиции, а кроме того членами бывшего царствующего дома; лица,

которые были признаны в установленном порядке душевнобольными; глухонемые, а также те, кто находились под опекой. Таким образом, из ст. 19 Инструкции следует, что лиц, которые служили в полиции и жандармерии до революции, на службу в милицию также не принимали. Многие из старых специалистов относились к Советской власти с достаточной лояльностью, но, не смотря на это, их принимали на службу в милицию только в исключительных случаях – если они были незаменимыми специалистами. Для этого требовалось решение вначале Главмилиции, а с марта 1919 г. – исполкома местного Совета и партийного комитета. Необходимость такого исключения была обусловлена тем, что служба в некоторых милицеейских подразделениях, главным образом, в уголовном розыске, требовала наличие специальных навыков и познаний, а также опыт розыскной деятельности, чего не было у граждан, которые были вновь приняты на службу¹.

В качестве нового способа решения проблемы недостатка милицеейских кадров в некоторых городах, следует отметить привлечение на службу женщин. Наиболее распространена данная практика была в Петрограде. Здесь женщин привлекали к несению постовой и патрульной службы, работе в уголовном розыске, борьбе с детской преступностью, охране промышленных объектов, а также выполнению других поручений².

Положение о рабоче-крестьянской милиции, утвержденное ВЦИК 10 июня 1920 г., в целом завершило становление милиции в период военного коммунизма. В Положении был четче прописан порядок поступления на службу в милицию. Итак, на

¹ Жамбровский В. М. Правовые и организационные основы становления и функционирования кадровых аппаратов советской милиции в 1917–1991 гг. (по материалам Владимирской области) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Владимир, 2007. С. 9.

² Советская милиция: история и современность, 1917–1987 / [С. В. Биленко, Т. И. Желудкова, Н. А. Искрина и др.] ; под ред. А. В. Власова. М. : Юридическая литература, 1987. С. 57.

службу принимали лиц – достигших 21 г.; грамотных (уже не использовалось дополнение «вполне»); пользовавшихся избирательным правом, в соответствии с Конституцией; не состоявших под судом и следствием; вполне здоровых и пригодных к службе; красноармейцев. Служба в милиции была добровольной, но каждый принятый на службу должен был прослужить как минимум один год, а не шесть месяцев, как это требовалось ранее. Данная мера положительно сказалась на снижении текучести кадров. При этом каждым гражданином, который поступил на службу в милицию, давалась подписка об обязанности добросовестно, честно и беспрекословно выполнять свои должностные функции, а также все поручения и приказы.

В условиях Новой экономической политики (НЭП), которая проводилась с 1921 г., укреплению милицеских кадров пытались способствовать при помощи выдвиженчества рабочих и крестьян, а кроме того, партийных мобилизаций. Партийные и комсомольские организации давали направления, по которым в милицию приходили новые люди, которые были преданны Советской власти, но не знали законодательства РСФСР и специфики милицеской деятельности.

Согласно Положению о Народном комиссариате внутренних дел, утвержденному постановлением ВЦИК и СНК РСФСР от 24 мая 1922 г., Главное управление милиции стало структурно входить в НКВД. Комплектование кадров милиции осуществлялось через добровольный найм, а также, в исключительных случаях – при помощи мобилизаций. Кандидаты, которые поступали на службу в милицию, должны были удовлетворять следующим критериям: иметь возраст 21 год или старше, быть грамотными, пользоваться избирательным правом в Советы, быть вполне здоровыми и годными к службе в милиции, законно не состоять на действительной военной службе.

Положение о службе рабоче-крестьянской милиции, утвержденное совместно ВЦИК и СНК РСФСР 28 сентября 1925 г., закрепило опыт комплектования кадров, который был накоплен в первые годы Советской власти. В данном документе были четко установлены требования к образованию (образование кандидата должно было быть не ниже школы первой ступени) – это исключало принятие на службу неграмотных или малограмотных. Принимать на службу способных лиц моложе 21 г. (но не младше 18 лет) разрешалось только в исключительных случаях, но, в соответствии с Положением, специальное разрешение соответствующих инстанций было не нужно. Также в милицию принимали лиц, предпочтительно отслуживших в Красной Армии. В целом содержание анализируемого Положения от 28 сентября 1925 г. незначительно отличалось от Положения 1920 г., однако оно являлось очередным шагом, попыткой повышения качественного уровня личного состава милиции, упорядочения подбора кандидатов, за счет чего повышения авторитета милиции, эффективности ее деятельности, приостановления текучести кадров¹.

Во время Великой Отечественной войны милицейская служба была перестроенной на военный лад и полностью подчиненной задаче разгрома фашистов. Поэтому на смену мужчинам, способным к военной службе, в милицию пришли работать молодые люди, граждане старшего возраста, инвалиды, женщины. К примеру, в Москве и Ленинграде подразделения милиции, которые регулировали уличное движение, полностью комплектовались из женщин².

¹ Кожевина М. А. История милицейского образования в Советской России: организация и правовое регулирование (1917–1991 гг.) : монография. Омск : Омская академия МВД России, 2014. С. 64.

² Бобров А. М. Указ. соч. С. 49.

Новое Положение о советской милиции было утверждено Постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 17 августа 1962 г. В данном Положении Министерству охраны общественного порядка РСФСР было рекомендовано внимательнее относиться к подбору кадров, отдавая приоритет кандидатам, которые имеют специальное юридическое высшее или среднее образование, для чего активно пользоваться ведомственной системой учебных заведений. Согласно новому Положению на службу в милицию принимали граждан СССР, которые были морально выдержанными, беспрдельно преданными социалистической Родине и коммунистической партии. От сотрудников милиции требовалось быть: честными, смелыми, дисциплинированными, бдительными, самоотверженными при исполнении служебного долга, иметь необходимую профессиональную подготовку.

Время с 1965 г. по 1984 г. можно охарактеризовать как период «застоя». В 60-е – 70-е годы XX в. на службу в милицию граждан принимали с использованием старых приемов и способов, как и ранее, активно использовались партийно-комсомольские мобилизации, тактика «выдвиженчества» по направлениям трудовых коллективов.

К примеру, опубликованные материалы Всесоюзного совещания руководителей кадровых аппаратов ОВД, содержат доклад замминистра МВД СССР, в котором называются следующие способы подбора кадров: 1) направления от трудовых коллективов (70 % сотрудников); 2) отбор в воинской среде кандидатов, которые являются наиболее зрелыми и подготовленными (в первую очередь – во внутренних войсках МВД СССР)¹.

С 1985 г. начался переходный период, который был связан с перестройкой всей системы управления, в том числе органов внутренних дел. Для этого периода характерна частая смена руко-

¹ Жамбровский В. М. Указ. соч. С. 17.

водства, отсутствие единых принципов при поступлении на службу, изменение внутренней структуры органов внутренних дел.

Таким образом, со времен Древней Руси до XVIII в. в российском государстве отсутствовали специальные органы полиции. В качестве прообраза полиции можно назвать княжескую дружину. Основным способ замещения должностей в органах внутренних дел в тот период – это назначение от имени главы государства. Поэтому можно сделать вывод, что в области реализации полицейских полномочий просматривался принцип централизации управления.

Основные критерии, в соответствии с которыми комплектовались кадры милиции в советский период – это классовость, преданность Советской власти, обязательность испытательного срока, преимущество при приеме на службу бывших военнослужащих, проверка знаний и уровня пригодности к службе в милиции приемно-испытательными комиссиями, необходимость профессиональной подготовки. Основными способами формирования милицйских кадров были выборы, комсомольско-партийные мобилизации, выдвиженчество по направлению трудовых коллективов, партийных и профсоюзных организаций, вольный наем.

Среди положительных аспектов того, как было организовано поступление граждан на службу в советскую милицию, необходимо отметить следующие:

- открытость, достигаемая с помощью активного использования контроля со стороны населения при помощи опубликования в средствах массовой информации списков граждан, которые подали заявления о поступлении на службу в милицию;
- широкое применение института рекомендаций;
- решение проблем с кадрами при помощи приема на службу в милицию женщин, доказавших, что могут осуществлять долж-

ностные функции наравне с мужчинами и намного лучше, чем демобилизованные солдаты и офицеры, а также лица старшего возраста и пенсионеры;

– введение комиссионного порядка приема на службу в милицию.

Таким образом, можно сформулировать следующие выводы. Органам внутренних дел принадлежит одно из важных мест в системе правоохранительных (полицейских) органов России. Они осуществляют свою деятельность для обеспечения защиты жизни, здоровья, прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации, борьбы с преступностью, охраны общественного порядка и собственности, обеспечения общественной безопасности.

Служба в органах внутренних дел является одним из видов федеральной государственной службы, которая представляет собой профессиональную служебную деятельность граждан Российской Федерации на должностях в российских органах внутренних дел, а также на должностях, которые не являются должностями в органах внутренних дел, в случаях и на условиях, которые предусмотрены законодательством Российской Федерации.

В дореволюционный период основным способом замещения должностей в органах внутренних дел было назначение от имени главы государства. Изученный опыт отбора кандидатов на службу в милицию в советский период развития России позволяет выделить определенные положительные аспекты организации поступления граждан на службу в советскую милицию сделать и сделать вывод о возможности его частичного использования в настоящее время.

Е. Ю. Крыжановская¹

*курсант 4 «3» курса 411 учебного взвода междунaродно-
правового факультета Московского университета МВД России
имени В.Я. Кикотя, рядовой полиции*

ПРАВОПОРЯДОК В КОНТЕКСТЕ СОВРЕМЕННОЙ ПОСТКЛАССИЧЕСКОЙ МЕТОДОЛОГИИ

Вопрос правопорядка сохраняет свою актуальность как со стороны практического значения, так и со стороны теоретических знаний в качестве центральной категории юриспруденции. В этом одном понятии содержится множество нерешенных дилемм, которые связаны с внутренним содержанием и структурой, гарантиями правопорядка, а также стоят под вопросом меры по увеличению эффективности его целенаправленного формирования и использования. В связи с тем, что все возможные и известные ранее приемы и способы было использованы при рассмотрении данной проблематики, можно предположить, что для исследования этой темы целесообразно использовать новые, ранее не принявшиеся научные методы.

Все в мире подвержено изменениям и научная картина мира не является исключением. В настоящее время можно наблюдать отклонение от ориентиров классической науки и стремление к созданию и развитию новой постклассической науки. Новый подход позволяет изучить основные юридические категории при помощи неиспользованных ранее методологических парадигм, используя которые правоведы могут рассмотреть стоящие перед ними глобальные проблемы по-новому.

¹ © Крыжановская Е. Ю., 2019.

Постклассическая картина мира имеет свои принципы, отличающие ее от других, а это многомерность права, диалогичность, релятивизм, неопределенность и сконструированность правовой реальности. Данные принципы позволяют постклассической науке представить также методы, которые могут быть полезны для современной юриспруденции, среди них особенно выделяется конструктивизм. Его сторонники придерживаются того, что наука является создателем явлений с помощью описаний, измерений и изучения, а не просто, как принято считать, открывает ранее существовавшие проявления с помощью описаний. Конечно, явление в правовой реальности не будет существовать без определенного для него термина. Данный факт позволяет нам сделать вывод, что сконструированный и конструктивный характер правопорядка находит свое отражение в том, что мы определяем его для себя сами, вкладывая в это понятие исходные данные о том, как мы себе представляем урегулированные общественные отношения, где присутствует правопорядок, т. е. понятие, которым мы описываем некоторое явление, это не объективное, а субъективное отражение реальности, сущность и рамки которого мы определяем сами¹.

Рассмотрев различные подходы к пониманию правопорядка, можно выделить общие положения его формирования: издаются нормы права, направленные на сохранение и усиление правопорядка, которые в последующем складывают у всех субъектов представление о правопорядке и его определенное понимание, а затем эти правовые установки трансформируются в поведение граждан государства. Чтобы судить об эффективности данной модели формирования правопо-

¹ Гарашко А. Ю., Дубинина Е. Н., Иванов С. А. и др. Словарь основных понятий теории государства и права. М. : ЮНИТИ-ДАНА. 2019.

рядка лучше обратиться к статистике относительного уровня преступности¹.

За 11 месяцев 2018 г. зарегистрировано на 4,1 % меньше преступлений, чем за 2017 г. Среди них спад экологических преступлений на 1,8 %, но зато происходит прирост преступлений экономической направленности на 4,7 % . В целом снижение регистрируемых преступлений наблюдается в 58 субъектах Российской Федерации, а рост в 27 субъектах.

Как мы видим, совершение некоторых видов преступлений сокращается, но в отношении некоторых происходит наоборот увеличение. Приведенные данные свидетельствуют о том, что, несмотря на снижение процента регистрируемых преступлений, в целом уровень преступности остается очень высок. Это говорит о недостаточности или неэффективности правовых норм и в свою очередь определяет низкий уровень правопорядка. Традиционный подход не позволяет закрепить в сознании людей необходимость строгого соблюдения и исполнения юридических норм даже при контроле со стороны государства и сделать так, чтобы предписанное поведение превратилось в массовое поведение граждан. Сторонники данного понимания правопорядка используют его идеальную модель, не принимая во внимание возможность несоответствия их представления реальному состоянию правопорядка в обществе².

Правопорядок в понимании вышеописанного подхода определяется как отражение объективной действительности, которая определяет то, насколько в привычку повседневного поведения

¹ Гарашко А. Ю., Давидов Д. С. Источники права как нормативно-правовое основание образа государственной власти // Вестник Московского университета МВД России. – 2016. – № 8. – С. 9–12.

² Пахомов В. Г. История политических и правовых учений : учебное пособие. М., 2007; Пахомов В. Г. Правовое государство: исходные положения // Право и государство: теория и практика. – 2007. – № 2 (26). С. 123–130.

граждан вошли писанные нормы закона и насколько они обеспечены государством. Основной проблемой в данном подходе является легитимность права. Поскольку именно механизмы легитимации помогают решить практические вопросы, которые стоят перед законодателем и законоприменителями – как сделать законы наиболее эффективными, какие для этого нужны условия, а какие нормы права вовсе не будут реализованы. Так, классическая наука включает в воспроизводство правопорядка две стадии. Первая – это разработка проекта закона, в котором заключается новый вариант правил поведения. Вторая – переход проекта к массам для включения граждан в практику применения нового установленного образца поведения. Вторую стадию можно назвать легитимацией, и принципиальная важность и острая ее проблема встает в связи с тем, что неожиданно для людей появляется новый обычай, способ поведения, который без альтернативного выбора должен стать обыденным для всех.

Постклассическая же наука опирается в данном случае на диалогичность. Она считает, что в основе любых правоотношений лежит диалог, и он является основным фактором успешного их регулирования. В отличие от классической науки постклассическая выделяет два возникающих диалога. Поскольку в основе любых отношений лежит взаимодействие его субъектов, в рамках правоотношений базисом являются отношения, складывающиеся относительно соблюдения установленных норм в целях защиты, прав и свобод, а также противоправные действия граждан и ответная реакция на них. Отсюда первым из диалогов можно выделить именно тот, который возникает между субъектами правоотношений, формирующихся в процессе реализации правопорядка, а второй формой диалога выделяется взаимодействие субъекта непосредственно с правопорядком, который включает в себе определенный набор требований, предъявляемых

к каждому субъекту правоотношений. Данный подход позволяет говорить об обратной зависимости и двусторонней связи, где, с одной стороны, поведение и действия самого субъекта создают правопорядок, с другой – правопорядок создает субъекта права посредством соблюдения им норм поведения.

Постклассическая научная методология предлагает отказаться от обычного понимания правопорядка как неукоснительного исполнения и реализации норм закона для поддержания определенного уровня урегулированности общественных отношений, и основываться на диалоге субъектов, а главное на существующем представлении о правопорядке на данный момент, поскольку он подвержен изменчивости социальных интересов.

Важным условием реализации правопорядка является учет правосознания людей, а также соотнесение правовых новшеств с существующими устоями и традициями. Без этого законодательство не сможет стать совершенным на практике и трансформироваться в массовое поведение людей. Но не стоит забывать, что для граждан правопорядок является средством защиты его прав и законных интересов от противоправных посягательств, что говорит о необходимости повешения и улучшения качества деятельности должностных лиц и государственных органов по упорядоченности общественных отношений в сфере правопорядка.

Е. С. Левкина¹

*преподаватель кафедры гражданского и трудового
права, гражданского процесса Московского университета
МВД России имени В.Я. Кикотя, майор полиции*

ВЛИЯНИЕ РОССИЙСКОЙ ОБЩЕСТВЕННОЙ МЫСЛИ НА ФОРМИРОВАНИЕ ИНСТИТУТА ПОЛИТИЧЕСКИХ ПРАВ И СВОБОД В РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ

Становление и развитие института политических прав и свобод российских подданных в начале XX в. обусловлено в числе множества причин эволюцией российской общественно-политической мысли, которая протекала в XIX в. В начале XIX в. на взгляды российских общественных и государственных деятелей, ученых-правоведов значительное влияние оказала западная государственно-правовая мысль, а также непосредственная преобразовательная практика, протекающая в странах Европы и Америке в конце XVIII – начале XIX в. Тем не менее, в отечественной юридической науке сложилась национальная, отличная от западных учений, система взглядов на роль и место государства в обеспечении и регулировании прав и свобод подданных, которая учитывала реалии российского социально-экономического и политического развития, а также соответствовала отечественному менталитету.

Одним из выдающихся государственных деятелей эпохи Александра I и Николая I М. М. Сперанский, размышляя о проблеме правового статуса личности, считал, что «подлинный социальный порядок в государстве существует, когда население

¹ © Левкина Е. С., 2019.

получает свободу и моральные права»¹. Руководствуясь царящими идеями в западноевропейской философии, М. М. Сперанский интересуется и анализирует в своих произведениях основные понятия, через которые можно раскрыть правовой статус человека: рабство политическое и гражданское, свобода политическая и гражданская. М. М. Сперанский в произведении «Еще нечто о свободе и рабстве», с учетом воззрений Ш. Монтескье, раскрывает категории «свободы политической» и «свободы гражданской». Основной вывод, сделанный им из анализа этих основополагающих понятий, состоит в том, что они взаимосвязаны и взаимообусловлены.

М. М. Сперанский считал, что гражданская свобода обеспечивается государством, политическая свобода является фундаментом для свободы гражданской. Свобода политическая состоит в том, что «классы государственные более или менее участвуют в действии власти законодательной и исполнительной, когда народ управляется законом, общею волею принятым или охраняемым», а гражданская свобода – «основанная на законе независимость друг от друга всех сословий и групп в обществе».²

Однако «свобода политическая», по мнению М. М. Сперанского, должна быть доступна только собственникам, в силу чего они способны заботиться о «добrote закона»³. М. М. Сперанский предполагал разделение населения на сословия («состояния»): «дворянство, люди среднего достатка (купцы, мещане) и народ рабочий (крепостные крестьяне и т. д.)». Правовой ста-

¹ Васильков А. В. Формирование института политических прав и свобод граждан России: 1905 – февраль 1917 : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 57.

² Сперанский М. М. Руководство к познанию законов / отв. ред. И. Д. Осипов. СПб. : Наука, 2002. С. 269–271; Гарашко А. Ю., Дубинина Е. Н., Иванов С. А. и др. Словарь основных понятий теории государства и права. М. : ЮНИТИ-ДАНА. 2019.

³ Васильков А. В. Формирование института политических прав и свобод граждан России: 1905 – февраль 1917 : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 68.

тус каждой социальной группы закреплялся в законодательстве с определением возможности и правил перехода из одного сословия в другое. Дворянское сословие будет наделено всеми политическими правами, второе будет получать права в зависимости от имущественного фактора, крестьянство же и городские низы будут лишены политических прав.

Прогрессивные взгляды на наделение населения политическими правами принадлежали декабристам. Руководитель Южного общества П. И. Пестель считал, что необходимо провести реформу российского общества, объединив все население (дворян, духовенство, свободное крестьянство) в одно гражданское сословие: «общее сословие российских граждан, имеющих право пользоваться совокупно теми правами и преимуществами, коими доньше каждое сословие пользовалось отдельно»¹. Подобная идея звучала и в программном документе Южного общества «Русской правде». Декабристы считали необходимым наделить общедемократическими политическими правами российское население, к числу которых были отнесены свобода слова, печати, собраний, вероисповеданий и т. д. Предполагалось введение всеобщего мужского избирательного права. Однако к идее создания политических партий тот же П. И. Пестель относился отрицательно, боясь, что политический плюрализм разрушит «единство народа», так как предполагалось, что все проживающие в России племена и народы сольются в единый русский народ.

Таким образом, российская политико-правовая мысль начала XIX в., в первую очередь, демонстрирует, что идея предоставления политических прав и свобод населению была крайне актуальной, но с определенными ограничениями, связанными, как правило, с имущественной состоятельностью субъектов. По-

¹ Васильков А. В. Указ. соч. С. 70.

добный подход к наделению политическими правами объяснялся, во-первых, тем, что уровень само- и правосознания основной массы населения России был крайне низкий, во-вторых, опыт западных государств также свидетельствовал о выборочном наделении политическими правами и свободами, ставя в зависимость их от имущественного состояния лица.

Вектор общественно-политической мысли поменялся в середине XIX в. Во многом это произошло благодаря политике реформ Александра II и контрреформ Александра III. Один из крупных ученых-государствоведов этого периода Б. Н. Чичерин подчеркивал, что при анализе сущности государства, а также права необходимо раскрытие понятия свободы. Мало того, он считал свободу одним из элементов государства. Б. Н. Чичерин полагал, что политическая свобода может иметь несколько степеней, т. е. быть различной в зависимости от потребностей государства и общества: «для разных отраслей государственной деятельности нужна неодинаковая способность в гражданах, призываемых к участию в делах. Степень способности, достаточная для низших сфер, может быть совершенно недостаточна для высших. Вследствие этого политическое право граждан может ограничиваться участием в суде, в местном управлении или же простирается до участия в верховной государственной власти»¹.

Б. Н. Чичерин указывал, что обеспечение личных прав возможно и без политической свободы, однако наличие политических прав у населения венчает все «юридическое здание» государства².

¹ Васильков А. В. Указ. соч. С. 75.

² Агафонова К. А. Категория политической свободы в конституционном праве: на примере свободы создания и деятельности политических партий : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 42.

Один из виднейших отечественных государствоведов профессор М. И. Свешников различал несколько видов свободы. Он выделял общественную свободу и политическую свободу. В понимание общественной свободы он вкладывал смысл «свободно соединяться с другими людьми для достижения различных общественных целей»¹. Политическая свобода в его трактовке представляла «совокупность юридических норм, определяющих степень участия народа во власти..., ею устанавливается степень самоопределения населения в области чисто политических интересов»². В работе «Типические черты местного самоуправления Англии, Франции и Пруссии» он писал: «... Власть государственная может проявляться в различных функциях, и главнейшие из них суть: законодательство, суд и управление. Поэтому население государства для удовлетворения своих политических интересов стремится к участию во всех указанных выше функциях власти: в законодательстве (парламенты), суде (присяжные, шеффены) и управлении (самоуправление)»³.

Таким образом, анализ взглядов отдельных российских правоведов XIX в. показывает, что передовая и образованная часть российского общества была готова к восприятию концепции и опыта функционирования института политических прав и свобод, существовавших в западных странах, но с сочетанием западных теорий политической свободы с традиционным менталитетом большинства населения России, которое фактически всегда ограничено участвовало в управлении делами государства.

¹ Там же. С. 43.

² Кудинов О. А. Конституционные теории в России во второй половине XIX в. // Юридическое образование и наука. – 2005. – № 3. – С. 57.

³ Свешников М. И. Типические черты местного самоуправления Англии, Франции и Пруссии : вступит. лекция к спец. курсу по гос. Праву. СПб. : тип. В. Демакова, 1891. С. 57.

Д. О. Мамонтова¹

*адъюнкт факультета подготовки научно-педагогических
и научных кадров Московского университета МВД России
имени В.Я. Кикотя*

ИДЕЯ БАЛАНСА ПРОЦЕССУАЛЬНЫХ ИНТЕРЕСОВ В УГОЛОВНОМ ПРОЦЕССЕ: КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

Действующая Конституция Российской Федерации закладывает основы справедливого правосудия, безопасности личности и государства, гарантирует государственную защиту прав и свобод человека и гражданина в России². В равной мере Конституция Российской Федерации охраняет основы конституционного строя, а следовательно, и интересы государства, путем в том числе временного ограничения прав и свобод человека и гражданина³ соответствующим федеральным законом или в условиях чрезвычайного положения (ч. 3 ст. 55, ст. 56).

Существует мнение, что Конституция Российской Федерации по своей сущности является формой общественного договора между государственной властью и обществом, обеспечивающей безопасные и справедливые условия борьбы за власть между социальными группами и гражданами. Конституция Российской Федерации закладывает и балансирует интересы личности

¹ © Мамонтова Д. О., 2019.

² Часть 1 ст. 45 Конституции Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 № 7-ФКЗ, от 5 февраля 2014 № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 № 11-ФКЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. – № 31, ст. 4398.

³ Кроме прав и свобод, указанных в ч. 3 ст. 56 Конституции Российской Федерации.

и государства, с одной стороны, признавая человека, его права и свободы высшей ценностью, обязывая государство признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина (ст. 2), с другой – охраняя основы конституционного строя и обеспечивая безопасность государства путем, как уже было сказано выше, применения возможных ограничений в реализации гражданами своих прав и свобод.

Итак, Конституция Российской Федерации фиксирует базовые законодательные основы реализации идеи сбалансированности всех форм социальных и личных интересов.

Значительное внимание Конституция уделяет балансу интересов правосудия, в том числе и в уголовном судопроизводстве. Баланс публичных интересов государственных органов, на которые возложена ответственность за обеспечение неотвратимости справедливого наказания виновного в правонарушении, и частных интересов лиц (потерпевших, обвиняемых свидетелей и др.) вовлекаемых в сферу уголовного судопроизводства, закреплён в значительном числе норм Конституции.

Сбалансированность интересов в сфере правосудия обеспечивается Конституцией в ст.ст. 46 (гарантия судебной защиты), 47, 48 (право на получение квалифицированной юридической помощи, а также предоставление адвоката в предусмотренных случаях), 49 (презумпция невиновности), 50, 51 (право не свидетельствовать против себя и родственников и др.), 52, 53 (возмещение вреда) и др.

В данном случае можно говорить, что права и законные интересы гражданина рассматриваются, в том числе и как публичные интересы, учитывая тот факт, что Конституцией они определяются как «высшая ценность». Данный тезис можно подтвердить постановлением Пленума Верховного Суда Российской Федерации, разъясняющим, что «под публичными интересами,

в частности, следует понимать интересы неопределенного круга лиц, обеспечение безопасности жизни и здоровья граждан, а также обороны и безопасности государства, охраны окружающей природной среды»¹. Стоит пояснить, что вышеуказанное Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации разъясняет категорию «публичные интересы» в рамках Гражданского кодекса Российской Федерации, однако, как нам представляется, такое понимание применительно и в общей теории права, в частности в рамках отрасли уголовно-процессуального права.

В итоге конституционное закрепление уголовно-процессуальных гарантий обвиняемых, потерпевших и других участников уголовного процесса есть ни что иное, как обеспечение интересов неопределенного круга лиц, вовлеченных в уголовный процесс, а значит, их личные (частные) права приобретают публично-правовые характеристики. Это без труда находит подтверждение в утверждении, что без законодательной защиты частных интересов в рамках уголовного процесса невозможно правосудие, которое в свою очередь имеет высшую системообразующую ценность для демократической государственности.

Конституция государственным интересам в сфере обеспечения правосудия уделяет значительно меньше внимание. Сосредотачивая его на положениях, гарантирующих независимость судебных органов и судей. Немаловажное значение для этого имеют принципы организации судебной власти, в том числе в порядке формирования судов, указания на их подчинение только закону, на провозглашение принципа несменяемости судей и пр.

Таким образом, статьи Конституции Российской Федерации отражают идею баланса интересов, в частности, в рамках

¹ Часть 75 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 23 июня 2015 г. № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» // Российская газета. – 2015. – № 140. – 30 июня.

уголовного процесса. Можно утверждать, что цели уголовного судопроизводства будут достигнуты, когда будут соблюдены конституционные основы баланса интересов всех участников уголовного процесса. Конституция Российской Федерации предполагает, что только баланс интересов обеспечит полноценную реализацию назначения уголовного судопроизводства, указанного в ст. 6 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации.

Е. В. Мельник¹

*заместитель начальника кафедры истории государства
и права Московского университета МВД России имени В.Я.
Кикотя, кандидат юридических наук, доцент*

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ СТАНОВЛЕНИЯ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ МНОГОПАРТИЙНОЙ СИСТЕМЫ НАЧАЛА XX В.

Политическим партиям принадлежит важная роль в формировании и развитии современного государства, основанного на принципах разделения властей и многопартийной политической системе.

Действующая российская Конституция признает «политическое многообразие, многопартийность» (п. 2 ст. 13) и подчеркивает, что законодательно закрепленное право граждан на объединения в политические партии способствует формированию гражданского общества и правового государства в нашей стране.

Обращение к историческому опыту становления политических партий в России и его глубокое осмысление способствует

¹ © Мельник Е. В., 2019.

расширению теоретической базы для совершенствования современной политической системы государства.

Заметный вклад в становление отечественного законодательства о политических партиях внесли российские ученые-правоведы XIX – начала XX в. Как справедливо отмечала А. С. Туманова, они «разработали оригинальную концепцию становления гражданского общества и правового государства в условиях модернизации самодержавного строя»¹.

Основой правового государства, по мнению русских юристов начала XX в., должен был стать принцип законности. Так, В. М. Гессен считал, что «правовым называется государство, которое признает обязательным для себя, как правительства, создаваемые им же, как законодателем, юридические нормы». Поэтому в дореволюционной юридической литературе правовое государство часто (но не всегда) отождествлялось с государством конституционным: «Только конституционное государство является государством правовым. Правовое и конституционное государство – синонимы».

В правовом государстве обязательно должна присутствовать система разделения («обособления») властей – «отделение правительственной власти от законодательной и судебной от той и другой». В этом смысле российские ученые противопоставляли правовое государство государству абсолютистскому.

Российские ученые, следуя французской традиции, исходили из разделения прав личности на права гражданские и права публичные. Права публичные, обладая признаками публичного права, противопоставлялись правам гражданским. Эти последние, как отмечалось, призваны регулировать «отношения отдель-

¹Туманова А. С. Государственно-правовое регулирование деятельности общественных организаций России в начале XX в.: историко-юридическое исследование : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2004. С. 28.

ных лиц друг с другом, не затрагивая государственной власти непосредственно», тогда как публичные права «ставят каждое отдельное лицо в непосредственное отношение к государственной власти».

Существование правового государства, по мнению российских юристов, обуславливалось предоставлением гражданам законодательно закрепленной совокупности субъективных публичных прав, которые условно подразделялись на права индивидуальные и политические.

К первой группе прав, наряду со свободой передвижения, свободой печати, свободой совести, относилась и свобода союзов. Важно отметить, что в отечественной науке отмечалось генетическая связь между индивидуальными и политическими свободами, поскольку «в отношении происхождения они представляются, наравне с политической свободой, завоеваниями человеческой личностью прав, присвоенных себе государственным абсолютизмом, и, следовательно, такими же ограничениями этого последнего, как и политическая свобода».

Право союзов, с одной стороны, признавалось наиболее молодым из всей совокупности публичных прав, с другой – показателем уровня зрелости демократических институтов в государстве. «В эпохи сравнительно низкого уровня политической жизни государства склонны смотреть на общества и собрания не столько с точки зрения их полезности, сколько с точки зрения их опасности для самой государственной организации. Отсюда разного рода стеснительные полицейские меры, всюду практиковавшиеся в периоды абсолютного режима»¹, – писал известный специалист в области административного права В. В. Ивановский.

¹ Ивановский В. В. Учебник административного права. Казань, 1907. С. 211.

В немецкой юридической литературе право союзов относилось к категории основных прав (Grundrechte). Это было связано с тем, что это право часто прописывалось в конституционных актах и разного рода учредительных документах. Однако вне зависимости от теоретико-правовых классификаций, свобода союзов всегда стояла в ряду таких свобод, как свобода совести, печати, мысли, слова, собраний.

Свобода собраний и союзов, по мнению отечественного историка и правоведа С. А. Котляревского, зависела, во-первых, от готовности правительства следовать в своей деятельности основным принципам правового государства, а во-вторых, от степени развития общей политико-правовой культуры населения. Ученый указывал на диалектическую взаимозависимость между государством и союзами: «Свобода союзов есть, по-видимому, единственная почва, на которой могли бы примириться все растущие требования государства, которые оно предъявляет к индивидууму, и все растущее у последнего сознание своих прав; она устраняет беззащитность отдельного гражданина перед лицом всемогущего государства».

Признавая неприемлемой модель взаимоотношений государства с обществами, которая сформировалась в период существования полицейского государства, правоведы стремились в выработке таких принципов их сосуществования, которые были бы созвучны идеалам правового государства. Деятельность обществ и союзов воспринималась как необходимое условие обеспечения материальных и духовных потребностей общества. Поэтому государство должно было всячески содействовать становлению и развитию системы союзов. Так, в частности, отмечалось, что наличие данной свободы позволит оперативно решать целый комплекс проблем экономического, политического и культурного характера. «...Политические партии сами по себе являются не

только полезным, но совершенно неизбежным учреждением... Они упорядочивают ход политической жизни, борьбы различных убеждений и противоположных интересов». Отрицание права союзов государством рассматривалось, как стремление воспрепятствовать росту правосознания общества, а в целом как отказ от идеалов правового государства. Будучи следствием усложняющихся общественных отношений, политические партии выступали в качестве маркера прогрессивного развития страны¹. При этом в литературе отмечались некоторые негативные следствия, которые могли возникать в результате политической борьбы партий. Но они квалифицировались, преимущественно, как явления побочные. В. М. Хвостов по этому поводу писал: «Зло заключается... не в самом существовании партии, которые не только полезны, но и необходимы... Причина возможных злоупотреблений коренится в неправильном функционировании партийной системы»². Для предотвращения возможных злоупотреблений государству рекомендовалось, с одной стороны, всячески содействовать повышению политической культуры общества, с другой – четко регламентировать деятельность политических партий в стране. Эта регламентация должна была носить умеренный характер, поскольку чрезмерная опека партий со стороны государства могла стать преградой на пути прогрессивного развития общества. Кроме того, запретительные меры полицейского характера могли вызвать появление в стране тайных обществ и союзов, ставящих своей целью свержения существующего политического режима или государственного строя. Таким образом, не стесняя деятельность политических партий, государство должно было осуществлять контроль над ними с целью преду-

¹ Дерюжинский В. Ф. Полицейское право. СПб., 1911. С. 60.

² Хвостов В. М. Общественное мнение и политические партии. М., 1906. С. 59.

преждения возможных негативных для себя последствий. Объем государственной юрисдикции в данной сфере должен определяться конкретной социально-политической ситуацией, которую переживает то или иное государство.

К началу XX в. сложилось два способа правового регулирования деятельности политических партий. Один из них (*континентальный*), характерный для конституционных государств континентальной Европы, осуществлялся по средствам специального законодательства о партиях. Так, например, в Германии оно было представлено Законом о собраниях и обществах от 19 апреля 1908 г., во Франции – Законом об ассоциациях от 1 июля 1901 г. Второй способ (*англосаксонский*), сложившийся в Англии и США, не предполагал специального закона о партиях. В этих странах право создавать политические общества базировалось на праве личной неприкосновенности и свободе слова. Право союзов защищалось здесь в судебном порядке. Эта модель могла быть применима «только там, где органы исполнительной власти проникнуты чувством законности, уважением к личной свободе граждан, и сознанием своей ответственности перед обществом и перед судом». Соответственно континентальная модель признавалась эффективной в обществах, где уровень правосознания населения оставался сравнительно низким, а влияние парламента было весьма ограниченным¹.

По мнению отечественных юристов, одна из главных задач государства состояла в том, чтобы не допустить появления «вредных союзов». К таким союзам, в первую очередь, относили политические партии, созданные для «насильственного ниспровержения существующего порядка, для противодействия

¹ Матвеев В. Ф. Право публичных собраний: очерк развития и современной постановки права публичных собраний во Франции, Германии и Англии. СПб., 1909. С. 17.

законным требованиям властей и т. д.»¹. Вторую группу вредных для государства союзов составляли: 1) тайные общества; 2) общества, располагающие сетью местных организаций, «покрывающих страну одной непрерывной сетью»; 3) «общества, члены которых обязались присягой слепо соблюдать требования власти, стоящей во главе общества»². Наконец, к третьей группе относились партии, использующие в своей деятельности незаконные с точки зрения закона средства.

Необходимым условием организации и деятельности партии считался принцип публичности («общеизвестности»), смысл которого состоял в том, что любое общество должно информировать исполнительную власть о своем существовании. Для достижения указанной цели могли использоваться *концессионная* или *явочная (свободная)* системы организации партии. Концессионная система предусматривала, что исполнительная власть должна санкционировать возникновение партии по средствам специального разрешения. По мнению В. Ф. Матвеева, концессионная система фактически отрицала право собраний и союзов, поскольку ставила реализацию этого права в зависимость от решения исполнительной власти. Именно поэтому, в свете реализации права свободы союзов, концессионная система в правовых исследованиях начала XX в. подвергалась серьезной критике. А. С. Туманова справедливо отмечает: «Ее считали чрезмерно стеснительной и непрактичной, вызывавшей излишние трудности и временные проволочки с открытием обществ, и приводившей в итоге к существованию тайных организаций»³.

Более совершенной считалась явочная система регистрации политических партий и обществ, которая в целом носила уведомо-

¹ Гессен В. М. Административное право. СПб., 1903. С. 87.

² Там же.

³ Туманова А. С. Указ. соч. С. 41.

мительный, нежели разрешительный характер. Согласно данному порядку, требовалось предоставить органам исполнительной власти соответствующее заявление, в котором необходимо было указать общие сведения о целях и составе организации. К этому заявлению могли прилагаться и дополнительные документы. Так, например, французский Закон об ассоциациях (1 июля 1901 г.), наряду с заявлением, предусматривал также предоставление устава организации (в двух экземплярах). Данная процедура регистрации давала право на получение обществом статуса юридического лица¹. В Германии, согласно закону 19 апреля 1908 г., политические организации были обязаны в течение двух недель с момента образования предоставить местному полицейскому учреждению устав и список членов правления.

Санционируя возникновение той или иной партии, государство должно было осуществлять постоянный контроль над ее деятельностью. Необходимость права контроля властей за деятельностью политических партий у отечественных юристов не вызывала сомнений. «Нельзя отрицать право администрации, – писал В. Ф. Матвеев, – призванной охранять порядок и безопасность, иметь надзор за всем, что совершается публично»². Степень контроля властей следовало определять политической целесообразностью. «Если целью всей этой регламентации является создание преград для свободно формирования общественного мнения... то можно только заранее выразить уверенность, что цели останутся недостижимыми, и вся работа законодателя окажется бесплодной. На известной ступени развития, при сравнительно высоком уровне самосознания населения, полицейские

¹ Дерюжинский В. Ф. Указ. соч. С. 79; Гарашко А. Ю., Дубинина Е. Н., Иванов С. А. и др. Словарь основных понятий теории государства и права. М., ЮНИТИ-ДАНА. 2019.

² Матвеев В. Ф. Указ. соч. С. 376.

меры, проявление духа опеки, способны только вызвать раздражение, обострить те чувства, к искоренению которых стремится законодатель»¹. По мнению В. М. Гессена, политические партии должны были только информировать администрацию об изменениях первичных данных, указанных в предварительном заявлении (при явочной регистрации)².

Наряду с правом контроля государство наделялось правом прекращать деятельность партий. Однако, по мнению правоведов, это право должно было принадлежать судебной власти. В административном порядке можно было только приостановить деятельность партии до соответствующего решения суда.

Российские ученые-юристы отмечали, что государство в отношении права союзов и собраний не может довольствоваться только мерами репрессивного и ограничительного характера. Оно должно выработать нормы, которые гарантировали бы обеспечение права свободы союзов за всеми гражданами. К таким гарантиям, например, можно отнести право привлечения к ответственности должностного лица за незаконный отказ в регистрации той или иной политической партии.

Основным институтом защиты публичных права личности должна была стать система административной юстиции, под которой понималось «своеобразная и обособленная организация судебной власти, призванная к защите публичных прав путем отмены незаконных распоряжений административной власти»³. «Под именем административной юстиции, – писал А. И. Елистратов, – следует понимать судебное обжалование административных распоряжений. Сущность административной юстиции состоит в судебном характере обжалования актов

¹ Там же. С. 378.

² Гессен В. М. Указ. соч. С. 87.

³ Гессен В. М. О правовом государстве. СПб., 1906. С. 45.

управления»¹. С помощью административного иска гражданин может добиться судебного решения об отмене незаконного распоряжения властей. Для этого административная юстиция должна быть независима от органов управления. Кроме того, она должна быть наделена правом контроля над администрацией. Основными принципами административного суда были: несменяемость судей, устность и гласность производства, равноправие участников процесса. Относительно формы, в которой мог бы существовать административный суд в России, вызывались различные суждения. Так, одна часть исследователей, ссылаясь на опыт Пруссии и Австрии, указывала на целесообразность учреждения особых административных судов. Другая, апеллируя к опыту Англии, Бельгии и Италии, полагала, что значительная часть дел административной юстиции может быть рассмотрена в рамках обычных судов. По мнению А. И. Елистратова, основное внимание следовало уделить не столько форме, сколько правильной организации деятельности административных судов². Для этого необходимо было обеспечить независимость судьям «от правящей власти», а также организовать судопроизводства на основе принципов гласности, равноправия и т. д.

Апеллируя к государственно-правовому опыту Англии и США, большинство правоведов писали о необходимости слияния всех политических партий страны в две большие парламентские партии, из которых одна партия будет обладать государственной властью, а другая – находиться в оппозиции к ней. Только такое противостояние двух партий в рамках существующего парламента может гарантировать стабильное развития государства. При этом целесообразность существования много-

¹ Елистратов А. И. Административное право. М., 1911. С. 56.

² Там же. С. 61.

партийной системы под сомнение не ставилась. Отечественные правоведы исходили из диалектического посыла необходимости двухпартийной организации парламента при существовании многопартийной системы в стране. Высказывалось мнение, что постепенное усиление демократических институтов в обществе и введение всеобщего избирательного права, создаст условия для интеграции общественного мнения, что приведет исчезновению «случайных и безграмотных партий» и возникновению двухпартийной системы. Только тогда парламентаризм сможет реализоваться в полной мере как основа политического строя конституционного государства.

Н. Ф. Насриддинова¹

адъюнкт Академии управления МВД России

СООТНОШЕНИЕ ПРИНУЖДЕНИЯ И УБЕЖДЕНИЯ В МЕХАНИЗМЕ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ ФУНКЦИИ ГОСУДАРСТВА

Применительно к проблематике функций государства категория «метод» в большинстве случаев используется в трех аспектах: при формулировании определения понятия функций государства (компонент дефиниции)², для описания их содержания³ или при изучении механизма реализации функций государства,

¹ © Насриддинова Н. Ф., 2019.

² Бабаев С. В. Теория функций современного российского государства : дис. ...канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2001. С. 7.

³ Сим А. В. Функция охраны прав и свобод личности в современном российском государстве : дис. ...канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2004. С. 131; Дубинина Е. Н. Миф о развитии права // История государства и права. – 2012. – № 11. – С. 10–12.

как самостоятельной теоретической единицы¹. Данное обстоятельство актуализирует поиск оптимального соотношения (на уровне общей теории) между методами осуществления государственной, в том числе, правоохранительной деятельности.

В теории государства методы осуществления функций государства традиционно рассматриваются как способы, приемы целенаправленной государственной деятельности. *Методы реализации правоохранительной функции государства – это приемы и способы реализации государственных задач в сфере охраны правопорядка.*

Если рассматривать такие приемы и способы в качестве некой целостной и целенаправленной системы, то можно говорить о правоохранительной технологии или методологии правоохранительной деятельности. Принимая во внимание сложный, комплексный (структурированный) характер правоохранительной функции и соответствующей деятельности компетентных субъектов, методы реализации правоохранительной функции можно условно разделить на общие и специальные².

Общими методами осуществления правоохранительной деятельности являются убеждение и принуждение. Специальные методы используются для решения отдельных тактических задач в рамках определенных видов правоохранительной деятельности.

Убеждение, сообразно воле управляемого, основывается на ней. При убеждении имеет место воздействие на сознание, мотивацию и волю управляемых, разъяснение целесообразности реализации управленческих решений, призывы исполнять их, а так-

¹ Пожарский Д. В. Охранительная функция государства. Владимир, 2014. С. 231.

² Черноголовкин Н. В. Теория функций социалистического государства. М., 1970. С. 192; Гарашко А. Ю., Давидов Д. С., Дубинина Е. Н. и др. Курс теории государства и права в классической и постклассической юридической мысли : хрестоматия. М. : ЮНИТИ-ДАНА. 2018.

же материальное и идеологическое стимулирование социально желаемого поведения, поступка¹.

Принуждение направлено на то, чтобы заставлять людей действовать определенным образом, даже вопреки их желанию, и может выражаться в пресечении отклоняющегося поведения и наказании². Для метода принуждения обязательно подчинение поведения индивида или группы людей не собственной воле, а воле носителя публичной власти; при убеждении такого подчинения нет³.

В теории государства и права сформировались различные взгляды относительно приоритетов и соотношения методов при осуществлении функций государства. В советской науке было широко распространено мнение о первенстве и первоочередности убеждения. Более того, по мнению Н. В. Черноголовкина и Б. М. Лазарева главным методом выступает убеждение, тогда как принуждение является дополнительным приемом.

По мнению А. П. Косицына, принуждение для общенародного государства не является основной формой деятельности. Развитие социалистического общества ведет к сокращению сферы государственного принуждения. Тем не менее, оно еще необходимо. Пока не обеспечено изобилие материальных благ, и их распределение производится по труду, а не по потребности, пока не достигнут коммунистический уровень развития культуры и общественного сознания, пока совершаются преступления, пока нарушаются законы, нельзя обойтись без государственного принуждения⁴.

¹ Лазарев Б. М. Государственное управление на этапе перестройки. М., 1988. С. 166.

² Там же. С. 166–167.

³ Черноголовкин Н. В. Указ. соч. С. 192.

⁴ Косицын А. П. Социалистическое государство. Закономерности возникновения и развития. М., 1970. С. 368.

Сегодня в теоретическом плане в приоритетности какого-либо из этих методов разобраться очень сложно. Так, М. И. Байтин считает, что правовую систему современной России характеризует выдвижение на первый план убеждения и сужение сферы применения государственного принуждения¹.

По мнению В. К. Бабаева и С. В. Бабаева, к числу наиболее действенных средств, обеспечения функций государства относится принуждение².

Более точны те авторы, которые полагают, что убеждение и принуждение должны рассматриваться «не в отдельности, не порознь, не в случайной, произвольной связке, а в органическом, внутренне согласованном, разумном сочетании. Только в этом случае они будут действенными, эффективными»³.

Разделяя эту идею, автор отмечает, что выбор в пользу того или иного метода в контексте исследования правоохранительной функции обусловлен комплексом факторов и условий (цели, задачи, состояние правопорядка и безопасности, кадровое, материальное, техническое, информационное и иное ресурсное обеспечение и т. д.). Заметное влияние на комбинации методов накладывает специфика конкретного вида правоохранительной деятельности (профилактика правонарушений, обеспечение безопасности дорожного движения, оперативно-розыскная работа и др.).

Правоохранительная функция формируется на основе государственного целеполагания в сфере обеспечения безопасности, правопорядка, прав и свобод граждан. В этом смысле главным методом реализации правоохранительной функции является

¹ Байтин М. И. Сущность права (современное нормативное правопонимание на грани двух веков). М., 2005. С. 161.

² Бабаев В. К., Бабаев С. В. Функции современного Российского государства. Н. Новгород, 2001. С. 73.

³ Байтин М. И. Указ. соч. С. 160.

принуждение. Обеспечивая безопасность и правопорядок, государство вынуждено опираться на принуждение, поскольку воля отдельных лиц, иногда групп не всегда соответствует воле носителей публичной власти. Пока не построено правовое государство и развитое гражданское общество, принуждение остается одним из необходимых средств обеспечения публично-властных интересов. Принуждение как феномен социальной жизни неустраним и от его роли в формировании правовых, государственных и общественных институтов зависит уровень демократичности, социальной справедливости, гражданской свободы и формального равенства в обществе¹.

Главной задачей, на наш взгляд, выступает оптимальное сочетание принуждения и убеждения. Взаимодействие общества и государства должно основываться на приоритете позитивно стимулирующей, убеждающей роли государства². Не следует нивелировать возможности убеждения в сфере обеспечения безопасности и правопорядка. В ст. 2 Федерального закона «О безопасности» приоритет предупредительных мер закреплен в качестве принципа.

Но в целом приоритеты и акценты в соотношении принуждения и убеждения при осуществлении правоохранительной функции государства должны базироваться на более интенсивной «включенности» форм и средств, связанных с поощрением социально желаемого поведения граждан, стимулирования деятельности государственных органов и должностных лиц.

¹ Пучнин А. С. Принуждение и право : дис. ... канд. юрид. наук. Тамбов, 1999. С. 3.

² Пожарский Д. В. Охранительная функция государства (теоретико-методологические проблемы) : дис ... д-ра юрид. наук. М., 2014. С. 343.

В. Р. Обыденова¹

*курсант 4 «3» курса 411 учебного взвода междоународно-
правового факультета Московского университета МВД России
имени В.Я. Кикотя рядовой полиции*

ПРАВОВОЙ ПРОГРЕСС КАК ИНСТРУМЕНТ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВОПОРЯДКА

Правовой прогресс представляет собой объективную, закономерную, восходящую направленность правового развития личности, общества и государства в целом. Из определения понятно, что рассматривать категорию правового прогресса необходимо с трех ракурсов: в соотношении с личностью, обществом и государством, при этом определить роль каждой «пары» в обеспечении правопорядка страны².

Начнем рассмотрение проблематики с соотношения «личность – правовой прогресс». Правовой прогресс личности связан с уважением закона, т. е. каждый человек действует и принимает решения в законодательно определенных рамках, исключает нарушение прав и свобод других людей, таким образом, осуществляет самоконтроль. Критерии правового прогресса личности заключаются в следующем:

- 1) толерантном отношении к закону и другим субъектам отношений;
- 2) высоком уровне правовой информированности личности;
- 3) самоконтроле поступков;

¹ © Обыденова В. Р., 2019.

² Комаров, С. А., Малько, А. В. Теория государства и права : учебно-методическое пособие. М. : Издательская группа НОРМА-ИНФРА, 1999; Гарашко А. Ю., Дубинина Е. Н., Иванов С. А. и др. Словарь основных понятий теории государства и права. М. : ЮНИТИ-ДАНА. 2019.

- 4) уважительном отношении к власти и органам обеспечения правопорядка;
- 5) сформированности правового сознания личности;
- 6) существовании правомерных образцов поведения и деятельности.

Соотношение «общество – правовой прогресс» можно рассматривать с позиции протекающих в обществе политико-правовых процессов и их влияния на уровень правопорядка страны¹. Черты правового прогресса общества:

- 1) увеличение удельного веса правовой активности граждан и представителей властных структур;
- 2) реальное обеспечение прав и свобод граждан в рамках социальных групп;
- 3) распространенность правового информирования населения;
- 4) поступательное движение к более развитой правовой культуре и правовой системе;
- 5) культура правового общения населения и власти;
- 6) развитость институтов гражданского общества.

Наконец, рассмотрим соотношение «государство – правовой прогресс»². Правовой прогресс государства, полагаем, является самым обширным понятием и включает в себя два предыдущих блока. Правовой прогресс государства отражается на уровне правопорядка страны в целом, поскольку в формировании правового сознания и правомерного поведения личности и социальных

¹ Пахомов В. Г. История политических и правовых учений : учебное пособие. М., 2007; Пахомов В. Г. Правовое государство: исходные положения // Право и государство: теория и практика. – 2007. – № 2 (26). – С. 123–130; Пахомов В. Г., Чурилов С. Н. К вопросу об отношении к принципу разделения властей классиков марксизма // История государства и права. – 2012. – № 10. – С. 17–20.

² Становление местного самоуправления в Российской Федерации / [ред.-сост. О. Л. Савранская]. М. : Моск. обществ. науч. фонд., 1999.

групп особая роль отводится именно государству, его заинтересованности в решении актуальных проблем, удовлетворении потребностей личности и публичных интересов. Такой прогресс заключается в следующем:

- 1) наличии современного законодательства, соответствующего принципам демократического устройства общества;
- 2) господстве закона над случаем;
- 3) усилении гарантий прав и свобод и их реализации;
- 4) профессиональной юридической компетентности должностных лиц государства;
- 5) престиже юридических учреждений;
- 6) правовой гармонизация;
- 7) обеспечении качественного функционирования правоохранительных структур.

Изучая тему, мы обратились к пониманию сущности правового прогресса в разные исторические периоды. Например, представитель Нового времени итальянский мыслитель Джам Батиста Вико считал, что ключевой идеей прогресса выступает идея гуманизации права.

Представитель XVIII в., Мари Жан Антуан Никола Кондорсе считал, что развитие сознания напрямую зависит от развития права, следовательно, существует прогресс в сфере сознания, связывал развитие со свободой личности, а правовой прогресс – с гуманизацией правового регулирования.

Немецкий мыслитель Георг Вильгельм Фридрих Гегель утверждал, что всякий социальный прогресс есть прогресс правовой, следовательно, источником социального прогресса является право.

Таким образом, правовой прогресс является инструментом обеспечения правопорядка, поскольку личность должна стремиться к уважению закона, общество – стремиться к улучшению

качества правовой культуры, а государство – реализовывать интересы всех субъектов, ориентируясь на правовую гармонизацию и обеспечение демократических принципов.

В. И. Попов¹

адъюнкт 1-го года обучения факультета подготовки научно-педагогических и научных кадров Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

СПЕЦИФИКА КОНСТИТУЦИОННЫХ ОСНОВ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

При рассмотрении вопроса, связанного с закреплением в действующей Конституции Российской Федерации основ гражданского общества, важно обратить внимание на тот факт, что на страницах Основного закона нашей страны понятие «гражданское общество» отсутствует. Однако, анализ основных положений Конституции Российской Федерации позволяет нам выделить те ключевые идеи, которые утверждают российское общество именно как гражданское, что в свою очередь дает возможность определить конституционные основы гражданского общества. В данном случае ими являются: демократический конституционный строй; признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина; свобода экономической деятельности с учетом многообразия форм собственности; идеологический и политический плюрализм; ряд исследователей включают в этот перечень развитое местное самоуправление.

Первоочередной и наиболее значимой особенностью, характерной для гражданского общества, является наличие демо-

¹ © Попов В. И., 2019.

кратического государственного строя. Согласно Конституции Российской Федерации, наше государство определяется как демократическое, в котором народ осуществляет свою власть непосредственно, через органы государственной власти и органы местного самоуправления. При этом следует отметить, что референдум и свободные выборы являются высшим непосредственным выражением власти народа (ст. 3 Конституции Российской Федерации). Демократическим правовым государством выступает общество, состоящее из свободных и полноправных граждан, которые обладают неотчуждаемыми естественными правами, и которые принимают реальное участие в делах государства¹.

Между демократией и гражданским обществом прослеживается тесная связь, однако, если установление демократии возможно и там, где гражданское общество отсутствует, то последнее в свою очередь возникает постепенно и спонтанно из институтов, которые существуют в демократическом конституционном строе. При этом трудно себе представить развитие гражданского общества в таком демократическом государстве, где отсутствует проведение выборов, которые в свою очередь способствуют формированию представительной демократии, а также позволяют гражданам осуществлять контроль за деятельностью органов власти и органов местного самоуправления. Из вышеизложенного следует, что одной из специфических особенностей гражданского общества является конституционное закрепление народовластия в качестве основы нашего общества с отражением целой системы политических, организационных и правовых гарантий.

При дальнейшем рассмотрении специфических особенностей гражданского общества можно заметить, что «гражданское

¹ Марченко М. Н. Правовое государство и гражданское общество (теоретико-правовое исследование) : учебное пособие. – М. : Проспект, 2017. С. 230–243.

общество является целостной системой жизнедеятельности людей, реально обеспечивающей свободу и достоинство личности, реализацию индивидуальных прав, свобод и обязанностей»¹, и это в свою очередь находит отражение в ст. 2, а также в главе 2 Конституции Российской Федерации. На наш взгляд данное положение не позволяет государству осуществлять произвол и лишает его возможности поглотить общество.

Еще одной отличительной особенностью гражданского общества является наличие свободы экономической деятельности, закрепленной в ст.ст. 8 и 9 Конституции Российской Федерации. Экономическая деятельность представляет собой сложную систему с различными видами отношений, наиболее значимыми из которых являются отношения собственности. В нашей стране равным образом как признаются, так и защищаются частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности. Названное положение способствует формированию экономики, способствующей развитию рыночных отношений, которые выступают как экономическая основа гражданского общества.

В ст. 13 Конституции Российской Федерации говорится об идеологическом и политическом плюрализме, который выступает характерной особенностью гражданского общества, поскольку именно в гражданском обществе существует многообразие идей и мнений среди граждан, которые его образуют. Также стоит отметить, что граждане обладают способностью коллективно реализовывать свои гражданские права и свободы через образование общественных объединений и политических партий, которые выступают неотъемлемыми институтами гражданского общества.

¹ Орлова О. В. Право и гражданское общество в России : монография. М., 2015. С. 11.

Как уже отмечалось ранее, ряд исследователей считают, что гражданское общество включает в себя институт местного самоуправления, который выступает как способ самоорганизации населения. Местное самоуправление выступает связующим звеном между государством и обществом, аккумулирующим и реализующим интересы граждан на уровне муниципальных образований. Стоит отметить, что институт местного самоуправления находит свое отражение в главе 8 Конституции Российской Федерации.

Проведенный анализ показал, что специфические особенности, которыми обладает гражданское общество, достаточно полно отражены в Конституции Российской Федерации, хотя это закрепление и носит фрагментарный характер. Данное положение вещей не совсем устраивает ряд авторов, которые считают, что закрепление положений, связанных с гражданским обществом, должно иметь целостное и системное отражение в Основном законе нашей страны.

В этой связи некоторые авторы предлагают различные проекты новой Конституции, в которой гражданское общество было бы более детально отражено. Д. А. Смирнов и К. А. Струсь предлагают проект Конституции гражданского общества, который состоит из следующих разделов: первый – «Основы конституционного строя», второй – «Гражданское общество», третий – «Система государственной власти», четвертый – «Порядок пересмотра и внесения поправок в Конституцию Российской Федерации». В разделе «Гражданское общество» они предлагают определить понятие и закрепить основы и систему общественных отношений гражданского общества, включив в него следующие главы: «Основы гражданского общества», «Собственность, труд, предпринимательство», «Общественные и религиозные объединения», «Воспитание, образование, наука и культура»,

«Семья», «Средства массовой информации», «Органы местного самоуправления», «Общественная палата»¹.

Аналогичной точки зрения придерживается О. Г. Румянцев, который принимал активное участие в создании Конституции Российской Федерации. В одном из его проектов Конституции Российской Федерации имелась примечательная особенность, которая заключалась в наличии специального раздела «Гражданское общество», включающего в себя экономические отношения и институты, организацию и деятельность различных общественных и религиозных объединений, сферу воспитания, образования, науки и культуры, семью, систему средств массовой информации. По его мнению, появление данного раздела не случайно, так как необходимым звеном, опосредствующим связи между личностью и государством, социальным пространством, в котором реализуется большая часть прав и свобод человека, выступает именно гражданское общество².

Однако В. П. Малахов считает, что «гражданское общество нельзя рассматривать, как постоянно действующую единую структуру, так как оно представляет собой «плавающую» совокупность социальных и экономических образований, а ее «рисунки» постоянно меняется и трудно уловим»³. С указанной точкой зрения нельзя не согласиться. На наш взгляд, внесение существенных изменений в Конституцию Российской Федерации либо создание новой, с целью закрепления понятия «гражданское общество» и последовательного отражения его структуры, не

¹ Смирнов Д. А., Струсь К. А. Конституция гражданского общества: от теории к практике // Вестник Северо-Кавказского федерального университета. – 2013. – № 6. – С. 240–241.

² Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990–1993 гг.) : в 6 т. Т. 2. 1991 год / под общ. ред. О. Г. Румянцева. М. : Волтерс Клувер, 2008. С. 329.

³ Малахов В. П. Мифы современной общеправовой теории : монография. М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2013. С. 51.

приведет к каким-либо существенным изменениям. В Основном законе имеются такие положения, в которых основы гражданского общества находят свое отражение, и это выступает условием формирования и эффективного функционирования последнего.

К. А. Раков¹

*адъюнкт 1-го года обучения ФПНПиНК Московского
университета МВД России имени В.Я. Кикотя*

КОНСТИТУЦИЯ КАК ОСНОВА ФОРМИРОВАНИЯ ДОЛЖНОГО ПРАВОПОРЯДКА

В теории современной правовой науки фигурируют такие термины, как «должный правопорядок», «реальный правопорядок». Кроме того, имеет место подразделение правопорядка по отраслевому принципу, в рамках которого основной принято считать теорию «конституционного правопорядка». Последний, при более подробном анализе, коренным образом сопоставим с тем, что именуется теоретиками как правопорядок реальный.

Говоря о состоянии общественных отношений, при котором правовое поведение их субъектов полностью соответствует модели и параметрам, заданными Основным законом государства, следует заключить, что правопорядок в данном смысле выступает как следствие реализации конституционной законности.

В действительности имеет смысл поставить вопрос: «Призвана ли Конституция являться фундаментом для формирования и укрепления реального правопорядка как существующей формы организации общественной жизни?». Видится, что сама идея Конституции подразумевает под собой некую идеальную

¹ © Раков К. А., 2019.

модель, формирующую образцы должного правового поведения личности, образов общества и государства, пусть даже в самом абстрактном виде.

Принято считать, что Конституция, вместе со всеми нормативными правовыми актами, составляющими систему законодательства государства, формирует правопорядок наличный, т. е. реализация субъектами правоотношений конституционных норм может рассматриваться как состояние упорядоченности правовой реальности, вне зависимости от целей права, правовых ценностей и естественно-правовых принципов. В данном понимании правопорядок должный предстает как абстрактно-идеальное состояние общественных отношений при котором: а) юридические нормы содержат положения, соответствующие вышеуказанным критериям; б) субъекты правоотношений осознанно и добровольно соблюдают правовые требования.

Как правило, действие Конституции связывают с законностью, подразумевая, что основной закон государства является основой законности как состояния (существует даже понятие конституционной законности). В Конституции Российской Федерации косвенно утверждается принцип законности (ст. 15), режим существования которой подкрепляется разного рода гарантиями. Необходимо пойти несколько дальше этого, безусловно, верного суждения и отметить, что Конституция, утверждая законность в государстве, формирует правопорядок. Данное заключение с необходимостью вытекает из положения о том, что состояние правопорядка, представляет собой цель законности и становится ее конечным результатом. В данном контексте представляется, что механизм реализации положений Конституции формирует исключительно систему наличного правопорядка, связанную с той или иной степенью законопослушности граждан.

Говоря о формальных основаниях правопорядка, следует отметить, что Конституция, являясь основным законом государства, формирует и образ «должного правопорядка», предлагая определенное модельное состояние общественных отношений в качестве цели. Следует также отметить, что положения Конституции, для того чтобы служить основой для воспроизводства общественных отношений, отвечающих требованиям равенства, справедливости, законности, должны в своем содержании отражать идейно-ценностные установки, а не только лишь стратегические направления, исходящие от властвующего субъекта.

А. В. Безруков считает, что «применительно к современным конституционно-правовым условиям России можно заключить, что эффективная реализация положений Конституции Российской Федерации формирует конституционную законность и создает условия для обеспечения правопорядка как должного»¹. С приведенным положением следует согласиться в том случае, если признать содержание положений Конституции отражающими волю народа и интересы населения в полной мере. Именно такое требование к содержанию основного закона представляется наиболее адекватным для формирования должного правопорядка.

Другим значимым фактором, касающимся предъявления требований к нормам Конституции, является проблема соотношения интересов личности, общества, государства и международного сообщества. Известный правовед Ганс Кельзен считал государственный правопорядок составной частью международного правопорядка, исходя из своей концепции иерархичности правовых норм. Нормы Конституции согласно Г. Кельзену под-

¹ Безруков А. В. Реализация Конституции Российской Федерации и укрепление правопорядка // Журнал конституционного правосудия. – 2014. – № 6.

чинены нормам международного права¹. Такова идеальная конструкция, если брать за основу добросовестность и объективность международного «законодателя», в чем бы то ни было лице, пусть даже нормы международного права и носят конвенционный характер. Однако, если задачей является формирование должного правопорядка в отдельно взятом государстве, с учетом интересов населения конкретной территории, следует ли основывать нормы Конституции на нормах международного права? Представляется, что основной закон должен носить независимый характер.

Переходя с уровня межгосударственных отношений на уровень внутригосударственный, следует обратиться к В. П. Малахову, который видит правопорядок в прескриптивном и дескриптивном аспектах, где первый является выражением воли государства, а второй – результирующей стихийно-массовой правовой практики граждан². Видится, что стремление к должному правопорядку предполагает органичное сочетание прескриптивизма с дескриптивизмом, когда положения Конституции будут претворяться в жизнь естественно и непринужденно всеми субъектами правоотношений.

В этой связи А. И. Клименко, размышляя о правовой идеологии, предлагает синтезировать представления о правопорядке, являющимся продуктом юридической идеологии (порядке, основанном на законности) и идеологии гражданского общества (гражданском правопорядке) в общий правопорядок «конвенционного типа», который учитывал бы ценности нормативных предписаний и прав человека. Конституция в данном формате

¹ Кельзен Г. Чистое учение о праве / пер. с нем. М. В. Антонова и С. В. Левова. 2-е изд. СПб. : ООО Алеф-Пресс, 2015.

² Малахов В. П. Основы философии права : учебное пособие. М. : Академический проект: Культура, 2005. С. 220.

предстает как форма общественного договора между двумя носителями правовой идеологии и, безусловно, служит основой формирования должного правопорядка¹.

Конституция, являясь основным законом государства, выполняет роль одного из формальных оснований правопорядка, обеспечивая его такими характеристиками как легальность, ясность, прочность. Вкупе с правомерным поведением граждан, положения основного закона претендуют на то, чтобы являться одним из прочных условий формирования должного правопорядка, по меньшей мере – стремления к такому состоянию общественных отношений.

Несмотря на формальный характер Конституции как основания правопорядка, данный нормативный акт, как никакой другой, должен совмещать в себе правовые ценности всех институтов, призванных обеспечивать нормальное состояние общественных отношений. Содержательная сторона основного закона имеет серьезное значение наравне с его самоценностью как формального основания правопорядка. В последнем случае следует отметить, что в роли правовой ценности общества выступает не содержание сама идея основополагающего закона государства, следовательно, аналогии с конкретными Конституциями различных государств в данном контексте неуместны.

Затрагивает тему ценностей в своей оригинальной теории права и Р. Дворкин, рассматривая роль правовых норм, принципов и стратегий, считая, что их синтез и является правом, или, по крайней мере, может обеспечить его всеми необходимыми характеристиками. Ценности у него представлены в контексте морали². Анализ норм действующей Конституции Российской

¹ Клименко А. И. Структурные характеристики правовой идеологии. М. : Граница, 2015. С. 145–147.

² Дворкин Р. О правах всерьез / пер. с англ.; ред. Л. Б. Макеева. М. : Российская политическая энциклопедия (РОСПЭН), 2004. С. 45–53.

Федерации позволяет сказать, что она содержит в себе все вышеуказанные элементы, соответственно может и должна являться условием формирования должного, основанного на праве (во всей многогранности его понимания) правопорядка.

В заключение следует отметить следующее: 1) стремление, исключительно, к режиму конституционно законности ведет к формированию реального правопорядка, но лишенного идейно-ценностной составляющей; 2) стремление к должному правопорядку предполагает добровольное и осознанное исполнение субъектами правоотношений норм Конституции; 3) положения Конституции должны носить независимый от норм международного права характер; 4) помимо того, что сама идея Конституции является правовой ценностью, ее положения должны содержать ценностные установки.

А. А. Роголев¹

*слушатель 2-го Мг курса факультета заочного обучения
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя*

ИСПОЛНЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННЫХ ОБЯЗАННОСТЕЙ ГОСУДАРСТВОМ КАК ГАРАНТ СТАБИЛЬНОСТИ СОЦИАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВА

Принятая в 1993 г. Конституция Российской Федерации зафиксировала конституционные обязанности Российского государства. Нет сомнений в том, что обязанности государства выстроены, исходя из намерений создать в России социальное государство, в котором, помимо верховенства закона, немалую роль играет механизм так называемого социального партнерства,

¹ © Роголев А. А., 2019.

предполагающего взаимную ответственность личности и государства.

Идея конституционализма провозглашает не только права и свободы, но и закрепляет обязанности человека и государства. В частности, провозглашается идея о том, что исполнение человеком своих обязанностей перед государством дает ему возможность претендовать на защиту многих его прав и свобод.

Таким образом, идея конституционализма предлагает нам диалектическую закономерность: человеку необходимо исполнять возложенные на него обязанности и только тогда он получит от государства и общества защиту дорогих и долгожданных для него прав и свобод, где исполнение обязанностей – это причина, а защита прав и свобод – следствие.

Однако в практике осуществления конституционализма в Российском государстве зачастую можно столкнуться с противоположной ситуацией: государство, требуя от российских граждан исполнения своих обязанностей, зачастую само не исполняет возложенные на него обязанности, не обеспечивая отдельных заявленных прав и свобод человека.

В данной статье автору хотелось бы посмотреть на данную проблему именно с этой стороны: насколько Российское государство само исполняет свои обязанности перед гражданами?

В последние годы в средствах массовой информации, в научных сообществах эта проблема соблюдения российским государством своих обязанностей перед каждым человеком обсуждается все чаще и чаще.

Государство, издавая законы, принимает на себя конкретные обязанности по защите прав граждан, предполагая выполнение гражданином определенных обязанностей, тем самым подчеркивая, что социальные проблемы входят в состав приоритетных для данного государства.

Вместе с тем, мы видим, что данные положения остаются лишь декларированными на бумаге и российские власти вместе наряду со многими другими развитыми странами взяли курс на демонтаж социального государства.

В 60-х годах XX в. многие государства, главным образом государства Западной Европы, взяли курс на построение социального государства. В основу построения социального государства легла Кейнсианская модель экономики, главными идеями которой являются: перераспределение национального дохода в пользу менее обеспеченных слоев населения, проведение политики занятости, охраны труда, развития общедоступного образования, здравоохранения. Эта модель смогла работать до тех пор, пока существовал стабильный экономический рост, как только этот рост пошел на спад, тут же обострилась борьба за перераспределение.

При этом государство, обеспечивая видимую стабильность устаревшей модели экономики, поддерживает крупные госкорпорации и банковский сектор за счет уменьшения своей социальной нагрузки перед гражданами.

Экономический кризис 2008 г. стал катализатором общемирового поворота на неолиберализм, который изменил облик общества, запустил процесс демонтажа социального государства, который стал происходить по всему миру где-то в большей, где-то в меньшей степени с заметным сокращением социальных расходов и выплат.

В России, к примеру, кроме сокращения социальных расходов и выплат, мы видим повышение НДС, перманентное повышение тарифов ЖКХ, рост цен на бензин, причем, дважды в год, повышение пенсионного возраста, введение налога на самозанятых, появление нетарифных сборов, самые известные из которых «Платон», «Меркурий». Обращает на себя внимание и тот факт, что при этом реального роста заработной платы не происходит.

Глава Конституционного Суда Российской Федерации Валерий Зорькин в своей статье «Буква и дух Конституции» прямо признает, что в Конституции Российской Федерации есть недостатки. Именно недостаточная защита социальных прав граждан является, по его мнению, главным источником напряженности в российском обществе¹.

Государство все больше игнорирует права и свободы человека и гражданина. Мы видим, что все дальше друг от друга государство и общество. Социальный компромисс, который является основой социального государства, в Российской Федерации был разорван.

Данная ситуация вызывает справедливое негодование и возникновение закономерного вопроса у любого здравомыслящего человека, а насколько государство исполняет свои обязанности перед нами, ставя под сомнение идею социальной справедливости в отношениях между государством и гражданином. Именно представление о социальном партнерстве между обществом и государством, в основе которого лежит справедливость гарантирует легитимацию политической власти.

Данное сомнение порождает социально-протестные настроения в обществе. Так, опрос, проведенный фондом «Общественное мнение», показал, что 46 % граждан считают Основной закон формальным документом, который не помогает рядовым гражданам защищать свои права².

Отсутствие конструктивного диалога по данному вопросу, между обществом и государством вынуждает граждан прибегать к крайней мере отстаивания своих прав – социальным протестам.

¹ Зорькин В. Д. Буква и дух Конституции. URL: <https://rg.ru/2018/10/09/zorkin-nedostatki-v-konstitucii-mozhno-ustranit-tochechnymi-izmeneniyami.html> (дата обращения: 30.11.2018).

² Основные претензии к Основному закону. URL: <https://www.rbc.ru/newspaper/2018/10/29/5bd2ff009a79470a6d34e3d7> (дата обращения: 30.11.2018).

Именно протест, как это ни прискорбно звучит, является самой эффективной формой отстаивания своих прав, при котором государство начинает наконец-то обращать внимание на нарушения социальных прав граждан и это, на наш взгляд, безусловно, не правильно. Так, например, в 2017 г. был проведен 1031 социальный протест, в 2018 г. данная цифра выросла до 2526¹.

Это связано, по нашему мнению, с преобладанием в среде чиновников стереотипа о том, что если граждан, которые пытаются отстаивать свои социальные права численно мало и их требования носят мирный характер, то их можно игнорировать, делая вид, что данной проблемы не существует, что на сегодняшний день приобрело системный характер.

Вероятно, поэтому в защиту прав граждан 12 декабря 2017 г. было образовано общественное движение «За социальные права», в которое вошли многочисленные инициативные группы, из более чем тридцати субъектов Российской Федерации с целью показать масштабность нерешенных социальных проблем.

Данное положение усугубляется еще тем, что у граждан отсутствует реальная возможность использовать механизмы защиты своих конституционных прав, предусмотренных Основным законом. В частности, наличием в Конституции ч. 3 ст. 53, которая позволяет фактически указами или законами ограничивать определенные свободы и права в интересах безопасности, трактуя понятие безопасности очень широко. Отсюда ограничения свободы слова путем досудебной блокировки сайта, ограничения свободы собраний, митингов, шествий, причем иногда фактически с использованием силовых механизмов без жесткой регламентации, что можно, а что нельзя на митинге.

¹ Протесты 2017–2018: рост протестной активности населения. URL: <http://cepr.su/2018/11/08/protests-2017-2018/> (дата обращения: 01.12. 2018).

Таким образом, мы можем видеть, что власть, не меняя основной текст Конституции страны, осуществляет ее интерпретацию в свою пользу путем ее преобразования указами и законами. Подобного рода действия ведут к фактическому сворачиванию принципа конституционного плюрализма без его формальной отмены.

То, что государство все больше и больше снимает с себя бремя социальной ответственности перед гражданами, еще раз доказывает, что происходит не построение социального государства, а неуклонный его демонтаж.

Государство все больше отходит от эффективного перераспределения доходов в пользу финансирования социальной сферы, что фактически означает перекладывание социальных платежей на плечи населения. Тем самым качественное образование, медицинские услуги и другие социальные блага становятся все менее доступными.

Происходит все больший разрыв между государством и гражданами на пути достижения социального компромисса, что провоцирует социальную напряженность и заставляет выходить людей на улицы с надеждой, что государство услышит их социальные проблемы, что при дальнейшем игнорировании может привести к радикализации и политизации протестов, чем могут воспользоваться деструктивные силы, что недопустимо для нашей страны в сложившейся международной обстановке.

Чтобы этого не случилось, необходимо выработать такие формы, при которых граждане обходились бы без протестов, а для этого государство должно действовать конструктивно, своевременно реагируя на ключевые социальные проблемы общества.

Государство может быть социальным при равновесии основных социальных сил в обществе. Только при равном влиянии институтов государства и общества может существовать государство всеобщего благосостояния.

В заключение хотелось бы привести высказывание судьи Конституционного суда в отставке Татьяны Морщаковой: «Претензии к защите социальных прав и свобод граждан нельзя выдвигать к Конституции, которая эти проблемы признает как важные и считает, что на государстве лежит обязанность обеспечить судебную защиту этим и другим правам. С этой точки зрения, миссия Конституции выполнена, но дальше должны действовать власти, которые ответственны за создание механизмов защиты граждан, независимого суда»¹.

Н. А. Рязанова,
старший преподаватель кафедры государственно-правовых
дисциплин Белгородского юридического института
МВД России имени И.Д. Путилина,
кандидат юридических наук;
*А. В. Хвостова*²
курсант 142 взвода факультета подготовки дознавателей
Белгородского юридического института МВД России имени
И.Д. Путилина

КОНСТИТУЦИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПРОБЛЕМЫ ИСПОЛНЕНИЯ ОСНОВНОГО ЗАКОНА И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ

Конституция Российской Федерации как Основной закон представляет собой стержень правового регулирования общественных отношений в нашем обществе, вместе с тем, являясь

¹ Основные претензии к Основному закону. URL: <https://www.rbc.ru/newspaper/2018/10/29/5bd2ff009a79470a6d34e3d7> (дата обращения: 30.11.2018).

² © Рязанова Н. А., Хвостова А. В., 2019.

частью правового регулирования. Конституция России 1993 г. провозгласила основные принципы нашего государства.

Национальный дух государства всегда подчеркивался не только определенным набором ценностей и своеобразием менталитета народа, но и Конституциями как основными законами государства. Любая Конституция устанавливает систему политических, экономических, социальных и прочих связей и отношений¹. Вместе с тем, Конституция любого государства проживает жизнь со своим народом, отражая его чаяния и стремления, заблуждения и разочарования, формируя некий социально-исторический фон, который становится основой проведения судьбоносных для государства преобразований и трансформаций².

Как показывает многолетняя практика действия Конституции Российской Федерации, она не лишена ряда существенных недостатков, требующих исправления. Возникновение проблем реализации Конституции России имеют объективные и субъективные причины. К объективным можно отнести эволюционное развитие государства, его политической и экономической системы, научно-технический прогресс, а также несоответствие государственной политики основным конституционным нормам, а к субъективным – непонимание или непринятие населением конституционно-правовых норм.

Конституция Российской Федерации обладает прямым действием на территории всего государства (ч. 1 ст. 15). Проблемой реализации данной нормы является наличие в обще-

¹ Гарашко А. Ю. Особенности системных свойств источников права : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013.

² См.: Бабаева З. К. Фактическая и юридическая Конституция: проблема исполнения основного закона Конституция Российской Федерации: 20 лет спустя // материалы международной научно-практической конференции. М., 2014. С. 51–53; Гарашко А. Ю., Давидов Д. С., Дубинина Е. Н. и др. Задачник по теории государства и права. М., 2018.

стве конституционного нигилизма и формирование качественно нового уровня профессионального конституционного правосознания. Согласно исследованию, проведенному ВЦИОМ, 64 % граждан имеют общие представления об основных положениях Конституции России, но не знакомы с ее текстом, 14 % лишь ознакомились с текстом и знают его содержание, а 20 % вообще не имеют никакого представления о положениях Конституции. 35 % опрошенных граждан заявили, что Конституция играет в жизни России значимую роль, потому как она призвана поддерживать общественный порядок в стране, закрепляет и защищает права и свободы граждан. Еще 35 % респондентов заявили, что роль Основного закона страны незначительна. Каждый пятый (22 %) придерживается мнения, что Конституция играет лишь формальную роль, а ее положения не реализуются¹.

Конституционное законодательство России характеризуется существенными пробелами. По мнению С. Е. Нарышкина, «совершенствование правотворчества обязано сопровождаться и повышением эффективности правоприменения. Не секрет, что пробелы и ошибки законодателя подчас ведут к сложностям в применении норм, к «искривлению» первоначального замысла законодателя, а отсюда – к широким пределам усмотрения, к злоупотреблениям и даже коррупции»². Так, ч. 2 ст. 135 Конституции Российской Федерации предусмотрено создание Конституционного Собрания и принятие о нем федерального конституционного закона. Анализ законодательства Российской Федерации позволяет сделать вывод

¹ Всероссийский центр изучения общественного мнения. URL: <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=923> (дата обращения: 24.10.2018).

² Электронный журнал «ГосМенеджмент». URL: <http://gosman.ru/?news=27079> (дата обращения: 24.10.2018).

о том, что проект указанного федерального закона имеется, но он до сих пор не принят и находится в архиве Государственной Думы.

Следует обратить внимание на проблему незыблемости Конституции России¹, которая состоит в сложной процедуре внесения в нее поправок. Порядок внесения поправок, не требующих пересмотра Конституции Российской Федерации, установлен ст. 136 Конституции Российской Федерации, согласно которой поправки к главам 3–8 Конституции Российской Федерации принимаются в порядке, предусмотренном для принятия федерального конституционного закона, и вступают в силу после их одобрения органами законодательной власти не менее чем двух третей субъектов России.

Конституционный Суд Российской Федерации постановил, что поправки к Конституции России в смысле ст. 136 Конституции Российской Федерации принимаются в форме особого правового акта – закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации. Между тем, остается открытым вопрос о форме правового акта, устанавливающего порядок принятия законов Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации и вступления их в силу. Федеральным законом от 4 марта 1998 г. № 33-ФЗ «О порядке

¹ Гарашко А. Ю. Источники права как нормативная основа полицейской деятельности // Вестник Московского университета МВД России. – 2016. – № 3. С. 10–12; Рыжов А. А. Изменения правового положения лиц, получивших политическое убежище на территории Российской Федерации // В сб.: Проблемы развития государства и права в современном российском обществе. М., 2007. С. 205–208; Лановая Г. М. Техничко-юридические проблемы аргументации в правоприменении // Юридическая техника. – 2007. – № 1. – С. 73–77; Давидов Д. С. Основные течения сионизма в Израиле // В сб.: Проблемы юридической науки в исследованиях докторантов, адъюнктов и соискателей. Н. Новгород, 2010. С. 38–44.; Его же. Исторические предпосылки формирования современной политико-правовой мысли Израиля // В сб.: Человек и общество в противоречиях и согласии. Н. Новгород, 2011. С. 164–170.

и принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации»¹ установлен порядок принятия поправок к Конституции Российской Федерации и вступления их в силу. Считаем наиболее целесообразным, чтобы процессуальный порядок разработки, принятия, опубликования и вступления в силу федерального конституционного закона, а тем более закона Российской Федерации о поправке к Конституции России должен определяться нормативным правовым актом, имеющим наибольшую юридическую силу.

В случаях претворения предписаний Конституции Российской Федерации в жизнь возникает проблема соотношения конституционных норм с международными нормами, которую справедливо отмечает Т. А. Безгодкова². Некоторые ученые, опираясь на ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации, склонны полагать, что все же приоритет имеют международные договоры. Это поясняется тем, что не существует точной трактовки понятия закона. Конституционный Суд Российской Федерации выступает в качестве органа конституционного контроля во избежание коллизии между международным правом и национальным правом. Полномочие Конституционного Суда по проверке конституционности международного договора и признании его соответствующим Конституции России, дает нам основание считать, что Конституция имеет приоритет, так как международный договор может быть включен в правовую систему страны только после данной процедуры. Если Конституционный Суд не призна-

¹ Федеральный закон от 4 марта 1998 г. № 33-ФЗ (ред. от 08.03.2015) «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1998. – № 10, ст. 1146.

² Безгодкова Т.А. Проблема соотношения юридической силы Конституции Российской Федерации и международных договоров // Конституционализм: симбиоз науки и практики : материалы международного круглого стола, посвященного памяти и 80-летию со дня рождения Н. В. Витрука. 2017. С. 178–182.

ет договор таковым, то он не может быть принят и ратифицирован¹.

Таким образом, нельзя не согласиться с построенной М. Ф. Матюниным логической последовательностью: законы Российской Федерации не должны противоречить Конституции Российской Федерации, так как она имеет высшую юридическую силу по отношению к ним, в свою очередь, международные договоры имеют приоритет только над законами Российской Федерации, следовательно, международные договоры не могут иметь приоритет над Конституцией России².

Авторитет Конституции зависит не от нее самой, а от того, что ценности Конституции входят в сознание граждан вместе с мерами по обеспечению действия Конституции. Стоит заметить, что в Конституции России содержится ряд положений, которые затруднительно реализуются на практике или не реализуются вообще. В ст. 31 Конституции Российской Федерации закреплено право граждан собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование. Буквальный анализ данной нормы говорит о том, что граждане делают это по собственному желанию, лишь соблюдая предусмотренные законом ограничения и ставя власти в известность о своих намерениях. Федеральный закон от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» предусматривает процедуру уведомления органа государственной власти. Таким образом, мы наблюдаем различное применение нормы, что требует корректировки закона

¹ Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ (ред. от 29.07.2018) «О Конституционном Суде Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1994. – № 13, ст. 1447.

² Матюнин М. Ф. Соотношение Конституции Российской Федерации и международных договоров // Актуальные проблемы экономики и права. – 2014. – № 1 (29). – С. 231–235.

либо Конституции Российской Федерации. Наряду с этим, в Конституции России имеют место нормы, не реализуемые органами государственной власти. К таковым можно отнести ст. 7 Конституции закрепляющую Россию как социальное государство, которое гарантирует создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. По данным ИНСАП, из 146 млн граждан России 22 являются бедными¹, что является значительной проблемой и порождает определенные вопросы как к законодателю, который установил данную норму, так и к органам государственной власти, которые обязаны обеспечить ее реализацию. Льготы, субсидии и социальная помощь начинаются лишь тогда, когда подушный доход в семье падает ниже прожиточного минимума, который по стране составляет 11 163 рублей, а в некоторых регионах значительно меньше (например, в Республике Татарстан – 8 800 рублей, Ставропольском крае – 8 749, Белгородской области – 8 376 рублей)².

Еще одним ярким примером конституционной нормы, которая часто игнорируется, является ст. 49 Конституции России, которая закрепляет презумпцию невиновности. Как показывает практика, данный принцип часто нарушается, когда, к примеру, в средствах массовой информации опубликовывают информацию о «преступнике» еще до вынесения в отношении него обвинительного заключения или акта, не говоря о приговоре суда.

Резюмируя вышеизложенное необходимо констатировать, что нами были обозначены только некоторые из проблем, имеющих место в настоящей конституционно-правовой практике, требующих своего решения. Конституция – это не застывший

¹ Институт социального анализа и прогнозирования. URL: <https://www.ganepa.ru/social> (дата обращения: 25.10.2018).

² Прожиточный минимум в 2018 году. URL: <http://potrebkor.ru/minimum-belgorodskaja.html> (дата обращения: 25.10.2018).

принцип или идеал, она продукт времени, политических событий, экономических реалий и правовой позиции ее разработчиков. Любая Конституция может и должна изменяться с учетом общественных отношений, выявленных недостатков ее правоприменения.

А. А. Сальникова¹

*курсант 424 учебного взвода Института подготовки
сотрудников для органов предварительного расследования
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя*

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ПРОЕКТЫ ЕКАТЕРИНЫ II

*Свобода состоит в том,
что бы зависеть только от законов
Вольтер*

В настоящее время в период построения российского правового государства, целью которого является соблюдение прав и свобод человека и гражданина, развитие гражданского общества, весьма важными для исследования становятся проблемы изучения исторического опыта российского государственного устройства, основных направлений деятельности государственной власти в этой сфере. Это позволяет с одной стороны увидеть исторические основания тех или иных составляющих государственного аппарата, с другой – избежать ошибок на этом пути.

В силу развития политической сферы общества большую роль в ней играет Конституция, наличие которой в стране является свидетельством свободы и демократического устройства, а также выступает гарантом прав и свобод человека и гражда-

¹ © Сальникова А. А., 2019.

нина. Одним из проявлений развития демократического государства является также возможность граждан участвовать в управлении государством.

Опыт конституционных реформ (и правительственных проектов российских Конституций) неоднократно рассматривались в отечественных исследованиях, однако, зачастую это осуществлялось фрагментарно, досконального же, комплексного анализа не проводилось. В своей работе хотелось бы рассмотреть именно эпоху «просвещенного абсолютизма» Екатерины II, поскольку в этот период времени уделялось повышенное внимание развитию законодательства и преобразованиям в системе государственного управления.

XVIII в. в истории Российского государства является своеобразным «водоразделом» отделившим старое патриархальное государство от нового, образованного в результате влияния политико-правовых учений Нового времени. Благодаря этому произошло привнесение новизны как в государственную, политическую сферы общества, так и в культурную и духовную сферы.

Екатерина Великая, как бы шутя, говорила о себе, что она страдает «законобесием», – т. е. непреодолимым желанием «царствовать законами»¹. Однако, с современным пониманием термина «конституция» образ самодержавной императрицы не вяжется, ведь в нашем представлении Конституция является верховным законом государства, а значит, и монарх должен ее соблюдать, следовательно, Конституция должна ограничивать самодержавие.

Однако определение «конституции» в категориях права XVIII в. нужно понимать, как «организацию», «устройство», «структуру права», целостную систему правовых норм. И тогда вся огромная законодательная работа Екатерины II, особенно

¹ Голь Н. М. Ошибка генерал-полицмейстера // Нева. – 2000. – № 10. – С. 165.

в 1770–1780-х гг., приобретает совершенно другой смысл, становится выполнением ею работы по схеме-плану «всеобщего законоположения», состоящего из больших законодательных блоков. Екатерина в своих реформах стремилась к созданию единого Свода государственных установлений. Эта гигантская, непосильная одному человеку работа велась императрицей вполне успешно. На мировоззрение императрицы в значительной мере повлияло общение (переписка) с французским философом, просветителем Вольтером. В своих взглядах он был настроен весьма резко. Критику феодальных порядков Вольтер проводил с позиций рационализма. Согласно взглядам философа, на смену деспотическому правлению придет царство разума и свободы, в котором каждому человеку будут предоставлены: право на неприкосновенность личности, право частной собственности, свобода печати, свобода совести и т. д. Под свободой Вольтер понимал устранение феодальных пережитков, сковывающих творческую инициативу человека. Истинная свобода, по мнению Вольтера, проявляется в том, что люди перестают быть формально зависимыми друг от друга, они становятся самостоятельными субъектами, т. е., иными словами, он выступал за отмену крепостного права.

Итак, первой попыткой, можно сказать, «зародышем» попытки ограничения власти монарха стал проект Конституции Панина Никиты Ивановича (являлся воспитателем Павла I) и Фонвизина Дениса Ивановича. Через некоторое время после того, как Екатерина II взошла на престол, Панин поднес ей проект ограничения самодержавной власти Сенатом и Императорским советом из 6–8 человек. Это положение, по мнению Панина, могло быть изменено ограничением власти императрицы.

До наших дней дошло лишь введение в конституцию, написанное Фонвизиним, известное как «Рассуждение о непеременимых государственных законах». Оно предназначалось для воспи-

танника Н. И. Панина – будущего императора Павла Петровича. Говоря о крепостном праве, Фонвизин считает необходимым не уничтожение его, а введение в «пределы умеренности» (его пугала возможность новой пугачевщины).

Основная часть конституции была уничтожена Павлом Фонвизиним, братом автора, который унаследовал ее после смерти Дениса Ивановича, перед тем, как полиция провела обыск в его доме. Введение было спасено третьим братом – Александром Ивановичем, который тогда оказался у него дома.

Основные идеи Конституции сводились к следующему:

1) дать политическую свободу для дворянства, в учреждении Верховного Совета которого часть несменяемых членов назначались бы из избранных дворянством лиц своего сословия;

2) Сенат облечен полною законодательною властью, а императорам оставалась бы власть исполнительная, с правом утверждать обсужденные и принятые Сенатом законы и обнародовать их;

3) отмечалась надобность освобождения крепостных крестьян и дворовых людей. Однако, условия данных изменений не были сформулированы.

Сама конституция была намного более вольнодумной, чем введение в нее, ведь недаром уничтожение бумаг началось с нее. Как свидетельствуют современники, «подлинник конституционного «Рассуждения» Дениса Фонвизина украл один букинист, и продал его П. П. Бекетову, который издал в начале 1830-х годов сочинения Д. И. Фонвизина». Так эта рукопись и не нашлась с тех пор¹.

Второй попыткой, и, стоит сказать, весьма продуктивной и значимой, являлся Свод ее законов. Разработку этого грандиозного плана Екатерина II начала в середине 1780-х годов, ког-

¹ Эйдельман Н. Я. Из потаенной истории России XVIII–XIX веков. М. : Высшая школа, 1993. С. 214–226.

да благодаря ее усилиям появились две Жалованные грамоты 1785 г., Жалованные грамоты дворянству и городам, и третий документ – не реализованная, не введенная в действие, но написанная Екатериной Жалованная грамота государственным крестьянам. Данные документы, по мнению Д. Гриффитса и Д. Монро, могли составить единое правовое здание «законной монархии»¹, т. е. практически Конституцию.

Центральное положение в Своде занимал «Наказ Сенату», изданный в 1787 г. По своему содержанию он как бы перекликается с Наказом Уложенной Комиссии 1767 г., поскольку в нем содержится старые аргументы необходимости самодержавия, знаменуя собой новую стадию законодательной деятельности, после того как публикацией Жалованных грамот были заложены основы сословного строя.

Наиболее значимой является вторая часть Свода государственных установлений – «О узаконениях вообще». В этом документе закон признается единственной мерой регулирования общественных отношений. Говорится о том, что есть «законность» как взаимосвязь «непременных прав» подданных: право на жизнь, личную безопасность, здоровье, имя, презумпция невиновности, а также право требовать судебной защиты, апеллировать к высшей власти. Екатерина сформулировала и ряд положений, которые должны были закрепить правовой статус, гарантировать незыблемость закона. Все подданные должны соблюдать законы, признавать законность судов, монополию и законность их решений. Запрещалось наказывать за то, что не определено законом как преступление. Кроме того, отныне закон не имел обратной силы. Провозглашалась свобода вероисповедания, запрещалось

¹ Гриффитс Д., Монро Дж. Екатерина II и ее мир. Статьи разных лет // Новое литературное обозрение. М., 2013. С. 7; Гарашко А. Ю., Дубинина Е. Н., Иванов С. А. и др. Словарь основных понятий теории государства и права. М. : ЮНИТИ-ДАНА. 2019.

наказывать «за мысли и слова людские». Особенностью Свода было то, что эти общие для подданных-граждан законы и их равная ответственность перед верховной властью находили реализацию через сословную систему права. Таким образом, правовая система становилась достаточно гармоничной и сбалансированной настолько, насколько это было возможно в стране, где половину населения составляли крепостные крестьяне.

Екатерина II не опубликовала Свод государственных установлений. И дело, вероятно, не в том, что русское общество не созрело для подобных актов. Практика законотворчества в екатерининское и другие времена показывает, что часто опережающие общественное развитие правовые акты становятся важными вехами в формировании этого же правового сознания и элементов гражданского общества. Екатерина не спешила опубликовать и «Наказ Сенату» (как часть Свода), ибо у нее, вероятно, были сомнения относительно возможностей этого бюрократического органа быть «хранителем законов». Этим законам должен был подчиняться монарх. Екатерина это принимала, она, так сказать, с ней была согласна. Императрица, в общем-то, сознавала, что власть ее на самом деле должна быть ограничена. Но ограничена может быть только законом¹.

Подводя итог, хотелось бы сказать, что Екатерина Великая при разработке своих законов пыталась создать подобие уравновешенной, сбалансированной системы управления, т. е. власть полностью сосредоточена не в руках монарха, а распределена между монархом и созданным органом власти и сдерживается с помощью закона. По нашему мнению, Екатерина Великая по-

¹ Пахомов В. Г. История политических и правовых учений : учебное пособие. М., 2007; Его же. Правовое государство: исходные положения // Право и государство: теория и практика. – 2007. – № 2 (26). – С. 123–130; Пахомов В. Г., Чурилов С.Н. К вопросу об отношении к принципу разделения властей классиков марксизма // История государства и права. – 2012. – № 10. – С. 17–20.

нимала необходимость данной реорганизации, но в то же время она осознавала неподготовленность Российской империи к данным изменениям. Она не была готова рисковать стабильностью своей властью, поэтому данное дело так и не было доведено до логического окончания.

Е. Е. Степанченко¹

*курсант 430 учебного взвода факультета подготовки
сотрудников полиции для подразделений по охране
общественного порядка Московского университета
МВД России имени В.Я. Кикотя*

НЕОБХОДИМЫЕ УСЛОВИЯ ПРОВЕДЕНИЯ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ РЕФОРМЫ ПО ВОПРОСУ ОБ ОТМЕНЕ СМЕРТНОЙ КАЗНИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Один из самых актуальных вопросов, который затрагивает любая конституция, – вопрос о правах человека и о мерах государственного принуждения, ответственности, применяемых за совершение преступления. При этом вопрос о назначении конкретным лицам высшей меры наказания – смертной казни является наиболее острым и дискуссионным.

Статья 20 Конституции Российской Федерации гласит о том, что жизнь человека является объектом конституционно-правовой защиты. Однако в данной норме предусмотрено применение смертной казни как высшей меры наказания за совершение деяний, посягающих на жизнь и квалифицируемых как особо тяжкие преступления. Смертная казнь может применяться только

¹ © Степанченко Е. Е., 2019.

по решению суда с участием присяжных заседателей. С февраля 1999 г. до 1 января 2010 г. постановлением Конституционного Суда Российской Федерации было признано неконституционным применение смертной казни до введения в действие судов присяжных в каждом регионе Российской Федерации¹. До истечения срока моратория Конституционный суд Российской Федерации определил, что осужденный к смертной казни не может быть подвергнут данному наказанию². Таким образом, в настоящее время на территории Российской Федерации смертная казнь применяться не может.

Более того, законодательство Российской Федерации предусматривает возможность полной отмены смертной казни. Для того чтобы это осуществить, необходимо выполнить ряд условий.

Так как рассматриваемая статья Конституции Российской Федерации находится во 2 главе Основного закона, для того чтобы ее изменить необходим созыв Конституционного Собрания, на котором решается возможность пересмотра, а затем разработа-

¹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 2 февраля 1999 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 41 и части третьей статьи 42 УПК РСФСР, пунктов 1 и 2 постановления Верховного Совета Российской Федерации от 16 июля 1993 г. «О порядке введения в действие Закона Российской Федерации «О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР «О судостроительстве РСФСР», Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР, Уголовный кодекс РСФСР и Кодекс РСФСР об административных правонарушениях» в связи с запросом Московского городского суда и жалобами ряда граждан» // Российская газета. – 1999. – № 25. – 10 февр.

² Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 19 ноября 2009 г. № 1344-О-Р «О разъяснении пункта 5 резолютивной части Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 2 февраля 1999 г. № 3-П по делу о проверке конституционности положений статьи 41 и части третьей статьи 42 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР, пунктов 1 и 2 постановления Верховного Совета Российской Федерации от 16 июля 1993 г. «О порядке введения в действие Закона Российской Федерации «О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР «О судостроительстве РСФСР», Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР, Уголовный кодекс РСФСР и Кодекс РСФСР об административных правонарушениях» // Российская газета. – 2009. – № 226. – 27 ноября.

тывается и принимается проект новой конституции. После этого проводится референдум. Конституция принимается при результатах «за принятие», превышающих 50 % участвующих. Кроме того, в самом референдуме должны принять участие не менее половины голосующих. Данный процесс достаточно ресурсоемкий, однако позволит полностью решить проблему окончательной отмены смертной казни. Также в новой конституции могут содержаться другие необходимые для нормального функционирования общества измененные нормы в 1, 2 и 9 главах.

Но есть и второй путь фактической отмены смертной казни. Уголовное законодательство предусматривает ряд статей, по которым в качестве наказания может назначаться смертная казнь.¹ При изменении санкций в данных статьях исчезнет даже потенциальная возможность применение этой меры наказания, однако представляется, что в этом случае все равно не избежать необходимости согласования соответствующих изменений уголовного закона с конституцией².

В том случае, если будет принят закон, в тексте которого указана отмена санкций статей Уголовного кодекса Российской Федерации, предусматривающих смертную казнь, ч. 2 ст. 20 Конституции Российской Федерации фактически не сможет исполняться. В связи с этим возникнет необходимость изменения диспозиции данной статьи, что невозможно без созыва Конституционного Собрания.

На наш взгляд, первый путь отмены смертной казни является оптимальным, так как оба пути предусматривают изменение,

¹ Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (ред. от 03.10.2018) (с изм. и доп., вступ. в силу с 21.10.2018) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 25.

² Мамонтов А. Г. Полиция в системе обеспечения правосудия // Вестник Московского университета МВД России. – 2015. – № 12. – С. 172–175; Гарашко А. Ю., Давидов Д. С., Дубинина Е. Н. и др. Теория государства и права. Базовый курс. М. : ЮНИТИ-ДАНА. 2017.

как Основного закона, так и Уголовного кодекса, однако в первом случае отмена происходит, начиная с нормативного акта, имеющего высшую юридическую силу перед другим, во втором – наоборот. Принятие конституции связано с изменениями фундаментальных основ жизни общества, необходимо время для их отражения в тексте документа. С другой стороны, при изменении Уголовного кодекса, возникнет оперативная необходимость изменения основного закона, все аспекты функционирования общества могут быть не затронуты в проекте нормативного акта. Тем не менее, при изменении санкций вышеуказанных статей в любом решении суда будет отсутствовать назначение смертной казни.

Несмотря на возможность отмены смертной казни, среди населения Российской Федерации преобладают взгляды ее возвращения. По данным автономной некоммерческой организации «Левада-Центр» за январь 2017 г., 44 % граждан высказываются либо за возвращение смертной казни, либо за ее расширение. Позиции фактической отмены смертной казни придерживаются только 16 % опрошенных¹. Таким образом, при проведении референдума есть вероятность принятия решения об отмене принятия новой конституции.

На законодательном уровне пересмотр конституции также носит проблемный характер. На протяжении 21 года в Российской Федерации предпринимались попытки принятия федерального конституционного закона, регламентирующего созыв Конституционного Собрания, но они не увенчались успехом.

Несмотря на негативное отношение части населения к отмене ч. 2 ст. 20 Конституции Российской Федерации, следует обратить внимание на ряд важных обстоятельств.

¹ Смертная казнь 08.02.2017 // Левада-центр [сайт]. URL: <http://www.levada.ru/2017/02/08/smertnaya-kazn/> (дата обращения: 15.11.2018).

Во-первых, одна из целей наказания – исправление лица, совершившего преступление. В случае применения смертной казни, она не выполняется.

Во-вторых, в функционирование судебной системы Российской Федерации не исключает возможности судебной ошибки. В таком случае у невиновного лица не будет возможности восстановить нарушенные права.

В-третьих, лица совершающие теракты (террористы-смертники) заранее готовятся идти на смерть и поэтому не испытывают страх перед смертной казнью.

В-четвертых, смертная казнь должна исполняться определенными лицами, которые фактически совершают убийство, только на законных основаниях. Работа такого человека (при условии приведения в исполнение нескольких приговоров) некоторыми сравнивается с деятельностью серийного убийцы.

Таким образом, на современном этапе развития российского общества законодательно закреплено отсутствие возможности применения смертной казни, тем не менее, ее полной отмены нет. Для того чтобы окончательно ликвидировать возможность ее назначения, необходимо принятие новой Конституции Российской Федерации. Данный процесс может занять длительное время, а также связан с определенными проблемами выполнения необходимых для этого условий.

А. А. Фомичев¹

адъюнкт Академии управления МВД России

СОДЕРЖАНИЕ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ КАТЕГОРИИ «ЗАЩИТА НАВРСТВЕННОСТИ»

Являясь высшим законом Российской Федерации, Конституция Российской Федерации вводит в свое содержание понятие нравственности, предусматривая необходимость ее государственной защиты (ч. 3 ст. 55). В результате данного обстоятельства образовалась конституционно-правовая категория «защита нравственности», сущность и содержание которой остаются малоисследованными. Вместе с тем, ее конституционный статус, роль и значение, как в научном, так и в практическом смыслах являются ключевыми. Это обусловлено, с одной стороны, интересами национальной безопасности, с другой – обеспечением прав и свобод человека и гражданина. Как справедливо отмечал Н. В. Витрук, понятия в конституционном праве – это не только познавательные элементы, но и средства совершенствования государственно-правовой действительности².

«Защита нравственности» представляет собой обобщенную юридическую категорию, имеющую широкое содержание. Для его выяснения, в первую очередь, следует уточнить, что именно понимать под нравственностью, подлежащей защите.

Так, непосредственным объектом защиты выступает именно общественная нравственность. В отличие от личной нравствен-

¹ © Фомичев А. А., 2019.

² Витрук Н. В. Основы теории правового положения личности в социальном обществе. М., 1979. С. 10.

ности, представляющей собой сугубо индивидуальное духовно-психологическое явление, уходящее своими корнями вглубь личности и остающееся вне досягаемости для внешних воздействий, общественная нравственность выступает социальным явлением. Это означает, что уровень ее развития изменчив и зависит от множества условий и факторов, существующих в конкретном обществе. Выявление и воздействие на них позволяют изменять уровень общественной нравственности, как в большую, так и в меньшую сторону. Следовательно, общественная нравственность выступает непосредственным объектом защиты. Как отмечает Г. Г. Загайнова, законодательное регулирование распространяется именно на «общественную нравственность», обладающую объективными характеристиками, в отличие от нравственности конкретного человека»¹.

Общественная нравственность состоит из трех основных аспектов: совокупность фундаментальных ценностей, внутренняя сторона социальной среды, культурное состояние общества. Указанные аспекты тесно взаимосвязаны между собой, но имеют и отличительные особенности.

Нравственность как совокупность фундаментальных ценностей – это исторически сложившиеся идеи, ценности, взгляды, ориентиры, представления о допустимых и недопустимых, приемлемых и неприемлемых действиях, поведении, поступках, воззрениях, господствующих в конкретном обществе и выступающих основой социального взаимодействия людей. Как отмечает Г. В. Мальцев, общественная нравственность представляет собой совокупность существующих в обществе традиций, нравов, правил, т. е. всех регуляторов и стандартов

¹ Загайнова Г. Г. Нравственность как правовая категория: законодательное регулирование // Современные тенденции развития науки и технологий. – 2016. – № 10-8. – С. 53.

поведения, выступающих общей нормативной основой деятельности социума¹.

Нравственность как внутренняя сторона социальной среды представляет собой общий социально-психологический фон, атмосферу, в которой пребывает общество и каждый конкретный индивид. Она складывается из поступков, мыслей, чувств, поведения людей, их отношения к своей и чужой деятельности, а также из отношения общества к такой деятельности. В данном аспекте нравственность непосредственно влияет на возникновение или разрушение, развитие или застой, позитивный или негативный характер общественных отношений и социальных процессов, протекающих в обществе и государстве. Как указывает А. Е. Шалагин, общественная нравственность затрагивает разнообразные стороны и сферы жизнедеятельности людей: способствует развитию и функционированию социальных, политических, экономических и культурных отношений, влияет на здоровье населения, тесно переплетается с общественной безопасностью, оказывает влияние на различные компоненты многих общественных отношений².

Нравственность как культурное состояние общества связана с духовным, творческим, интеллектуальным развитием населения. Она проявляется в правосознании, воспитанности, просвещенности, самовосприятии и восприятии других людей как личностей, заслуживающих понимания и уважения. Важными характеристиками в данном случае выступают гуманизм, толерантность, доброта, добропорядочность, духовность. В общем смысле нравственность выступает здесь в качестве результа-

¹ Мальцев Г. В. Нравственные основания права. М. : Изд-во СГУ, 2008. С. 46.

² Шалагин А. Е. Преступления против здоровья населения и общественной нравственности : учебное пособие / под ред. Ф. Р. Сундукова, Н. Х. Сафиуллина. М. : ЦОКР МВД России, 2007. С. 23–25.

та культурного развития общества. Как считал И. Песталоцци, нравственность заключается в совершенном познании добра, а также в умении и желании его преумножать¹.

Рассмотренные аспекты общественной нравственности подлежат защите, как в совокупности, так и каждый из них в частности. При этом направленность защиты зависит от характера, вида посягательства на тот или иной аспект нравственности, а также от преследуемых государством целей.

Термин «защита» является неоднозначным. Он может быть рассмотрен в узком и широком смыслах. В узком смысле под ним понимается восстановление нарушенных границ явления, обеспечение его нормального функционирования, устранение препятствий, мешающих его нормальной работе. М. В. Мархгейм считает, что защита возникает в тех случаях, когда происходит прямое вмешательство в процесс, нарушение целостности явления или создается какое-либо препятствие для его функционирования. Она выражается в ликвидации таких нарушений, в наказании виновных лиц, в устранении препятствий и в восстановлении целостности явления². Е. В. Киричек также считает, что защита наступает в результате нарушения процесса или явления, и она характеризуется мерами принудительного воздействия в отношении нарушителя, с целью устранения причиненного ущерба и восстановления целостности явления³. В данном случае «защита» четко ограничивается от понятия «охрана».

¹ Разум сердца. Мир нравственности в высказываниях и афоризмах. М., 1989. С. 28.

² Мархгейм М. В. Защита прав и свобод человека и гражданина в современной России: системная конституционная модель, проблемы ее функционирования и совершенствования : монография. Ростов н/Д : Ростиздат, 2005. С. 8.

³ Киричек Е. В. Организационно-правовой механизм обеспечения конституционных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: общетеоретические и практические проблемы: монография. М. : Типография ТЕЛЕР, 2014. С. 42–44.

В широком смысле понятия «защита» и «охрана» отождествляются, выступают единым целым. В таком случае «защита» представляет собой совокупность как превентивных мер, направленных на создание условий нормального функционирования явления, так и принудительных мер, применяемых в результате нарушения процесса или целостности явления. Н. В. Витрук, указывая на единство «защиты» и «охраны», говорит, что это деятельность, направленная на устранение препятствий, на борьбу с нарушениями и злоупотреблениями, на профилактику и предупреждение различных посягательств на явление¹. И. В. Ростовщиков считает, что защита выражается не только и не столько в устранении каких-либо препятствий, сколько в обеспечении условий для нормальной работы явления².

Так, более приемлемым в отношении нравственности представляется широкое толкование термина «защита». Во-первых, особая значимость общественной нравственности для личности, общества и государства диктует потребность повышенного к ней внимания, применения поддерживающих, стимулирующих, принудительных и охранительных мер воздействия. Исключительное пресечение посягательств, устранение нарушений и их последствий, восстановление содержания нравственности не принесут желаемого результата без осуществления профилактики, создания благоприятных условий для протекания социальных процессов и развития общественных отношений. Во-вторых, содержание термина «защита» в Конституции Российской Федерации уже само по себе свидетельствует о его расширительном толковании. Ведь Конституция Российской Федерации содержит наиболее базовые понятия, имеющие широкое содержание. Кро-

¹ Витрук Н. В. Указ. соч. С. 200–204.

² Ростовщиков И. В. Обеспечение прав и свобод личности в СССР: вопросы теории. 1988. С. 111.

ме того, как отмечает Е. В. Киричѐк, в Конституции Российской Федерации законодатель преимущественно использовал термин «защита», включив в него широкое содержание, что указывает на отсутствие разграничения между охраной и защитой¹.

Исходя из изложенного защита нравственности представляет собой деятельность государственных органов и общественных организаций, осуществляемую путем предупреждения и пресечения посягательств на общественную нравственность, устранения препятствий в функционировании ее элементов, ликвидации негативных последствий, восстановления целостности ее границ и содержания, привлечения виновных лиц к ответственности, с целью сохранения существующего уровня общественной нравственности, создания и обеспечения условий для его развития.

Необходимо понимать, что содержание защиты нравственности конкретизируется в зависимости от формы ее реализации и от сферы общественных отношений, в которой она осуществляется.

Так, следует выделить следующие формы защиты нравственности: политическую, правовую, организационную, процессуальную и идеологическую. Указанные формы тесно взаимосвязаны между собой, дополняют друг друга. При этом большое значение имеет отсутствие противоречий между ними. Иначе возникает внутренний конфликт, значительно снижающий эффективность осуществляемой защиты.

Политическая защита нравственности выражает общую волю государственной власти по отношению к общественной нравственности, к направлениям ее развития, преобразования, усиления или смягчения ее охраны, ее нарушителям и защитникам. Продолжением политической защиты является правовая форма защиты нравственности. Она представляет собой фор-

¹ Киричѐк Е. В. Указ. соч. С. 42.

мальное закрепление воли государственной власти в законе. На ее основе создается правовое пространство, в котором общественная нравственность находится под постоянной охраной. При этом на основании правовых положений возникает организационная форма защиты рассматриваемого явления. Она выражается в виде учреждения специально уполномоченных государственных органов, наделения полномочиями уже существующих органов, оптимизации деятельности органов, организаций, подразделений и должностных лиц по защите нравственности. Логическим продолжением организационной формы выступает процессуальная форма защиты нравственности. Она выражается в конкретной деятельности, результатом которой защита непосредственно реализуется и воплощается в окружающей действительности. Идеологическая защита нравственности является наиболее общей формой. Она выступает главным ориентиром, как для иных форм защиты нравственности, так и для каждого должностного лица ее осуществляющего. Данное обстоятельство также подтверждает необходимость ликвидации всех существующих противоречий между формами защиты нравственности в государстве.

Важно отметить, что перечисленные формы защиты нравственности являются наиболее общими. Каждая из них может дополнительно подразделяться на различные виды. Например, некоторыми видами правовой защиты нравственности выступают конституционно-правовая, административно-правовая, уголовно-правовая, гражданско-правовая защита. Все они обладают набором как общих, так и специальных средств, методов и мер защиты нравственности, в зависимости от которых изменяется ее содержание.

Общими методами защиты нравственности во всех указанных формах являются воспитательный, культурно-просвети-

тельный и принудительный методы. Каждый из них имеет свою специфическую направленность, но, вместе с тем, они помогают добиться единой цели, выраженной в поддержании существующего уровня общественной нравственности и создании условий для его развития.

Следует отметить, что содержание защиты нравственности зависит также от сферы общественных отношений, в которой она реализуется: экономической, политической, культурной, образовательной, правоохранительной, социальной и иных. В каждой из сфер общественных отношений существует своя специфика такой защиты, что обусловлено набором специальных субъектов ее реализации, их полномочий, средств и методов данной защиты, а также особенностями самих общественных отношений.

Таким образом, конституционное понятие «защита нравственности» является базовой правовой дефиницией, имеющей обширное содержание, включающее в себя и, одновременно, раскрывающееся в формах, методах, средствах, мерах такой защиты, полномочиях органов ее осуществляющих, а также в сферах общественных отношений, в которых она реализуется. Данное обстоятельство позволяет более конкретизировано понять смысл и значение «защиты нравственности», что в настоящее время является особенно актуальным в связи с низким уровнем нравственности населения. Вместе с тем, требуется дальнейшая теоретическая разработка рассматриваемого понятия с целью его использования в правоприменительной деятельности.

В. Б. Фролова¹

*адъюнкт факультета подготовки научно-педагогических
и научных кадров Московского университета МВД России
имени В.Я Кикотя*

КОНСТИТУЦИЯ КАК ФАКТОР ЗАКОНОТВОРЧЕСТВА, ВЛИЯЮЩИЙ НА ПРАВОТВОРЧЕСТВО

Конституция способствует становлению и развитию текущего законодательства в государстве, а также определяет его характер. Конституция Российской Федерации принята посредством всенародного голосования, поэтому играет в жизни российского общества специфическую роль – выступает в качестве регулятора общественных отношений между гражданином, обществом и государством. Это фундамент, на котором строится правовая и политическая система. Конституционные положения определяют права и свободы, а также гарантируют равноправие граждан.

Конституция является олицетворением стабильности и определенности в развитии общественных отношений, а также имеет высшую юридическую силу. Конституция Российской Федерации, принятая в 1993 г., «положила начало новому этапу в истории российской государственности»². В связи с этим стоит указать на неоспоримое влияние конституционных положений на содержание правотворческой деятельности государства.

Для определения направления воздействия конституции на правотворческий процесс необходимо определиться с по-

¹ © Фролова В. Б., 2019.

² Тагирова Д. К., Гаджиева З. М. Влияние Конституции Российской Федерации на формирование российской правовой системы // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. – 2014. – № 4. – С. 254. URL: http://www.online-science.ru/m/products/law_science/ (дата обращения: 21.01.2019).

ниманием правотворчества как социально-антропологического явления. Подходов к трактовке понятия правотворчество существует несколько. Необходимо рассмотреть те, которые наиболее полно отражают природу и целеполагание правотворчества.

Следует ознакомиться с лексической этимологией словосочетания «правовое творчество». В толковом словаре С. И. Ожегова отмечается, что творчеством является создание ценностей, а результатом творчества является творение¹. В современной юридической науке словосочетание правовое творчество сократилось до оптимального слова – правотворчество.

Распространенный подход к понятию правотворчества осуществляют представители юридического позитивизма. При такой интерпретации отождествляются понятия права и закона. В данном контексте правотворчество рассматривается как изъятие воли государства, выражения его суверенитета посредством норм. Процесс создания права осуществляется в строго регламентированных законом рамках.

Под формой государственной деятельности, направленной на создание правовых норм и включающей в себя механизм их последующего преобразования, изменения или отмены понимается правотворчество в теоретических трудах А. С. Пиголкина². Государственная правотворческая деятельность включает в себя создание и совершенствование существующего права как единой и связанной системы общеобязательных норм, регулирующих общественные отношения. Данный вид деятельно-

¹ Ожегов С. И. Толковый словарь русского языка. [Электронный ресурс]. URL: <http://slovarozhegova.ru/word.php?wordid=31502> (дата обращения: 21.01.2019).

² Пиголкин А. С. Общая теория права : учебник для юридических вузов / Ю. А. Дмитриев, И. Ф. Казьмин, В. В. Лазарев и др. ; под общ. ред. А. С. Пиголкина. 2-е изд., испр. и доп. М. : Изд-во МГТУ им. Н.Э. Баумана, 1998. С. 200.

сти является специальной и имеет официальное значение. Цель правотворчества заключается в разработке и утверждении новых правовых норм.

Государственные правотворческие органы являются исключительными обладателями правомочия на разработку и создание законодательных актов, но не права. Право по своей природе менее зависимо от государства, оно предшествует закону в виде вневременного естественного права, проявляет себя как социальное и зарождающееся в существовавших и современных общественных отношениях.

В связи с вышесказанным для изучения природы правотворчества, данное понятие надо рассматривать в широком аспекте его. Первооткрыватель социально-антропологического понимания правотворчества советский ученый И. М. Степанов объясняет, что правотворчество – это «специфическое явление в жизни общества, охватывающее формирование его правовых взглядов и процесс их выражения и закрепления в соответствующих нормативных актах»¹. Однако стоит указать, что данным понятию в правотворчество включают процесс появления правовых взглядов, это утверждение указывает на формирование правовой идеологии. Такое понимание правотворчества отождествляет его с правообразованием.

Правовая идеология является системой идей и взглядов, теорий и понятий, которые оценивают право и формируют представление о нем. Данная система не может входить в рамки правотворчества в связи с тем, что отражает отношение общества к праву в целом, а правотворчество появляется благодаря родившимся правовым идеям, т. е. является продуктом

¹ Степанов И. М. Демократические основы правотворчества в СССР // Советское государство и право. – 1960. – № 4. – С. 86. URL: <https://moluch.ru/archive/13/1086/> (дата обращения: 30.01.2019).

правовой идеологии. Для рассмотрения правотворчества как социально-правового явления его нужно понимать в качестве сложного процесса появления потребности в регулировании тех или иных общественных отношений, формирования необходимых норм и законодательном закреплении данных положений в нормативных актах согласно установленной государством процедуре. При данном толковании правотворчества социальная жизнь проявляет себя в форме источника нормообразования.

В данном контексте правотворчество охватывает процедуру формирования самого права: с появления необходимости выстраивания в определенный порядок общественные отношения до вступления законодательного акта в юридическую силу. Право как естественно-правовое состояние позиционируется как наработанное обществом и вышедшее за рамки целесообразности. Человек становится центральной осью, вокруг которой вращаются правовые механизмы и по инициативе которого создаются нормативные акты. Профессор В. П. Малахов подтверждает антропологическую составляющую: для права базовым становится «человек как некое правозначимое состояние, совокупность его достоинств как правового существа»¹. Право воспринимается очевидным, общепризнанным и само собой разумеющимся, оно не требует вспомогательную мотивационную поддержку со стороны государства.

Формальную сторону правотворчества составляет законотворческая деятельность государства. Но государство самостоятельно не может выступать творцом права. Общество создает внутреннюю и содержательную сторону правотворчества в процессе своего исторического развития. В таком контексте

¹ Малахов В. П. Методологическое мышление в познании и понимании права : монография. М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2018. С. 135.

право предстает в виде объективного социального явления, которое регулирует общественные процессы. Данный феномен не может позиционироваться как создание государства или как продукт государственно-властной воли.

При таком понимании правотворчества роль государства выражается в оформлении объективного правового содержания народной воли. Результатом и является конституция государства. Общество, участвуя в всенародном голосовании, дает согласие на принятие основополагающего закона.

На правотворчество оказывают влияние факторы объективного и субъективного характера. Первые составляют политические особенности развития стран, материальные условия жизни общества, качество выпускаемых нормативных актов, уровень взаимоотношений между различными общностями. К факторам субъективного характера можно отнести необходимость в законодательном регулировании общественных отношений определенных социальных групп, взгляды и позиции участников процесса правотворчества.

Является ли конституция фактором правотворчества? Конституция, несомненно, оказывает двойное воздействие на законотворчество страны. Это проявляется, с одной стороны, в непосредственном выражении конституционных положений в нормативных правовых актах государства. С другой стороны, текущее законодательство способствует развитию конституционным положениям, дополняя и растолковывая их содержание, даже подводя в дальнейшем данные рекомендации к конституционным поправкам.

Таким образом, мы пришли к выводу, что конституция является фактором, воздействующем на законотворчество страны. Но она не должна восприниматься как фактор правотворчества. Понятие «фактор правотворчества» озна-

чает влияние на процесс и итог создания права разных сил, условий и явлений общества и государства, а также проявление связи между последними и окружающей средой. Факторы, которые оказывают влияние на правотворчество, – это обстоятельства, содействующие или препятствующие правотворческому процессу и правовому регулированию. Конституция выступает продуктом правотворчества, а не обуславливает его.

Понимание правотворчества как явления социально-антропологического характера позволяет корректно рассматривать природу правотворческого процесса и определить его роль в механизме нормативного регулирования общественных взаимоотношений. К условиям, оказывающим влияние на формирование права, относятся природные и общественные, которые воздействуют на определение сущности и логической структуры правовых норм. Конституция способна косвенно определять содержание законов государства. Государственная сторона законотворчества неразделимо связана с потребностями граждан в сфере правотворчества. Таким образом, конституция оказывает влияние на правотворчество, но не может выступать его фактором.

О. В. Чикалов¹

*адъюнкт кафедры теории государства и права Московского
университета МВД России имени В.Я. Кикотя*

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВОСОЗНАНИЕ КАК МЕТАЮРИДИЧЕСКИЙ ИСТОЧНИК КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА

*Правовая природа вещей не может сообразоваться
с законом, закон должен сообразоваться с ней*

Карл Генрих Маркс

Самый сложный вопрос, который может поставить в тупик любого сторонника юридического позитивизма, звучит примерно следующим образом: «На чем основана конституция?». Понимание права, как системы норм иерархического законодательства, неминуемо приводит к тому, что конституция, как высший источник позитивного права, должна существовать вечно. Существование любого закона как источника права в государстве можно объяснить через существование конституции, которой этот законодательный акт соответствует, но существование конституции как источника права с этой точки зрения, объяснить нельзя, так как в соответствии с рассматриваемой логикой ее существование беспредпосылочно: это закон, основанный не на законе. В таком случае, возникает закономерный вопрос: «На чем основана конституция?», – последний, который можно задать представителю юридического позитивизма. Если конституция, как основной формальный источник права сама основана не на законе, где нам искать неюридический источник правовых истин, из которого черпают свое содержание конституционные положения? Выходит, право, в своей неюридической форме необходимо должно

¹ © Чикалов О. В., 2019.

иметь «внепозитивный» источник и «выступать по отношению к действующему праву как некое идеальное «метاپраво»¹.

Позитивистская концепция правопонимания, выводя понятие источника права в его неюридическом смысле за скобки своей теории, ограничивает себя формальным определением изучаемого феномена. Эта редукция правового к юридическому логически-последовательно вынуждает сторонников юридического позитивизма признать отношение транзитивности между правом как феноменом социально-культурной реальности, и законодательством как, собственно, иерархически систематизированной наличной формой репрезентации позитивного права. Этот подход к пониманию права, хотя и позволяет создать непротиворечивое с формальной стороны учение о государстве и праве, не способен решить содержательной проблемы организации легитимного правотворчества, основанного на принципе социально справедливых правовых ценностей. Вынося аксеологическую проблематику за скобки своего учения, позитивисты рассматривают правотворчество, как формальный процесс последовательных стадий принятия нормативно-правового акта в отсутствие содержательного анализа его ценностной базы.

Обозначенная установка на ценностно-нейтральное право содержит опасную потенцию превращения правотворчества в процедуру идеологического нормирования общественных отношений. Последствием ее может стать правовая система, целиком зависящая от политико-правового режима и способная отражать только ценностно-целевые установки последнего, которые по сущности не могут быть правовыми, являясь производными политической формы общественного сознания. Следовательно, квази-правовые нормы, продуцируемые в ее рамках, будут с точки зрения содержания отчужденными от естественной социальной

¹ Золкин А. Л. Философия права. М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2012. С. 90.

природы права. С вышеназванных позиций невозможно создать социально-справедливой основы для всей правовой системы государства, которой, безусловно, должны являться и конституция, и конституционное право. Правосознание в позитивизме представляет собой зависимую от юридического права переменную. Этот принцип как нельзя лучше иллюстрируется широко известным тезисом, сформированным в рамках марксистско-ленинского политического правопонимания: «Право есть возведенная в закон воля господствующего класса»¹ или крылатым выражением И. Бентама о том, что право – это «повеление суверена»². Таким образом, позитивистский подход призывает рассматривать право, как «факт» – т. е. нечто, уже налично существующее, а правосознание – как зеркало для того, чтобы этот акт отразить.

Естественно-правовое понимание права, наоборот, ставит на место аргумента право, а на место функции располагает законодательство, что может быть представлено известным высказываем раннего Маркса: «Законы – это положительные, ясные общие нормы, в которых свобода приобретает теоретическое, независимое от произвола отдельных личностей существование... Настоящим законом становится тогда, когда в его лице бессознательный естественный закон свободы воплотился в сознательный государственный закон»³.

Выйти за узкие рамки позитивистского правопонимания позволяет метод диалектической философии: руководимый фундаментальным принципом единства бытия и мышления, он требует прибавления к «явлением» диалектически-противопоставленной последним «сущности». Так Г. В. Ф. Гегель в свое время справедливо отмечал: «Что разумно, то действительно, и что дей-

¹ Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения. М., 1907. Т. 1. С. 14.

² Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения. М., 1907. Т. 37. С. 418.

³ Там же. С. 213.

ствительно, то разумно»¹. Разумное право, с необходимостью, имеет свой источник в человеческой мысли, которым в общей теории права принято считать правосознание: последнее содержит в себе право, в том числе, и как возможность права, иными словами, как право ожидаемое. Поэтому любое действительное право есть, в сущности, продукт экспликации явления права из правосознания, реализующийся в переходе от права возможного к праву действительному, которое, будучи легитимным по природе, юридически легализуется, закрепляясь в виде нормативного правового акта. Несложно понять, что истинная природа права с этих позиций не юридически-нормативная, а естественно-рациональная. С этих позиций становится правым Грациан: «Естественное право является общим для всех народов потому, что имеет свой источник в природе, но не в какой-либо конституции». Следовательно, происхождение права как протоюридического феномена, социального регулятора, не имеющего формального выражения в виде акта законодательства, нельзя объяснить иначе как с позиций естественно-правового правопонимания.

С этой точки зрения источник права – сам человек, а право – трансцендентальная форма восприятия, данная человеческому познанию *a priori*. Иными словами, в данном смысле, являясь свойством человеческого восприятия, право тождественно правосознанию, которое в акте своего развертывания в действительность порождает все многообразие объективного права, юридически закрепляемого в виде законодательных актов, во главе с конституцией.

С обозначенных позиций конституция должна рассматриваться, в первую очередь, не как высший источник юридического права конкретного государства, но как законодательное закрепление в форме нормативного правового акта содержания

¹ Гегель Г. В. Ф. Сочинения. М. ; Л. : Соцэкгиз, 1934. Т. 7. С. 15.

определенного типа права, эксплицируемого из правосознания, а именно, конституционного права, в том виде, как оно *мыслится* правосознанием. В таком случае понятие «конституционное право» должно рассматриваться как тождественное понятию конституционно-правового сознания, точнее, конституционного правосознания, если рассматривать их в соотношении категорий «сущность–явление». Таким образом, мы приходим к пониманию того, что происхождение конституции возможно только из правосознания. Для того чтобы понять сущность конституции, необходимо понять конституционное правосознание. Но что можно сказать о том, что такое конституционное правосознание?

С точки зрения Н. А. Балагуровой, конституционное правосознание реализуется, как особый отраслевой вид правосознания, в котором высшей ценностью выступают основные права и свободы человека, а также как «совокупность идеологических и психологических структурных элементов, посредством которых осуществляется оценка конституционно-правовых отношений, конституционного законодательства, способствующая активизации правовой деятельности органов государственной власти, местного самоуправления по осуществлению прав человека»¹.

Соглашаясь отчасти с приведенной дефиницией «конституционного правосознания», мы считаем необходимым внести дополнения, посредством которых становится возможным отобразить качественную специфику предмета исследования. Для выделения конституционного правосознания как самостоятельной формы общественного сознания необходимо провести анализ его структуры на основе выделения свойственных ему базовых

¹ Балагурова Н. Н. Интегративная функция конституции российской федерации как основа конституционного правосознания // Вестник Челябинского государственного университета. – 2011. – № 29 (244). Вып. 29. С. 6.

и ценностных установок. При этом базовые установки призваны выразить интенциональность конституционного правосознания, подчеркивая его производность от правовой формы общественного сознания. Будучи солидарны с позицией В. П. Малахова, мы понимаем под ценностными установками «...определенные направления, ориентиры правосознания, помещаемые им в правовую реальность»¹.

Во-первых, необходимо отметить, что, существенная необходимость в правосознании возникает в момент отсутствия наличного права и правового регулирования социального поведения. Следовательно, в ситуации, когда система законодательства, или, шире, система права конкретного государства, будучи внешним правовым регулятором общественных отношений конкретного социума, еще отсутствует или уже разрушена, есть или остается лишь внутренний регулятор социального поведения его членов – правосознание, актуальность которого повышается в прямой зависимости от степени неупорядоченности их социального взаимодействия. В этом проявляется базовая «негативная установленность»² конституционного правосознания.

Во-вторых, комплементарной по отношению к вышеназванной является установленность конституционного правосознания, направленная на устранение обозначенной правовой пустоты – неурегулированности. Действие ее выражается в стремлении рассматриваемой формы правосознания к упорядочению плюрализма социальных взаимодействий через создание основополагающих правил организации государственного правопорядка

¹ Малахов В. П. Ценностные и целевые установки конституционно-правового сознания // Вестник Московского университета МВД России. – 2014. – № 12. – С. 81–85.

² Малахов В. П. Правосознание: природа, содержание, логика : монография. М., 2001. С. 82.

ка. Это базовая «установленность на форму»¹ конституционного правосознания.

Понятие «ценностная установка» обозначает особый вид интенциональности конституционного правосознания на определенную ценность. Поэтому познание ценностных установок конституционного правосознания заключается в познании ценностей, на которое оно направлено.

При этом ценностная установка конституционного правосознания, динамическая по природе, выражается как ценность конституционного права, в ее статичности, к которой стремится конституционно правосознание. Ценности конституционного правосознания делятся нами на два вида: «ценности-формы» – имеющие эмпирическое отображение (экстенционал) в социальной реальности, и «ценности-содержания» – не имеющие эмпирического отображения, но обозначающие рациональное отношение между объектами социальной реальности (интенционал).

Среди ценностей-форм конституционного права системообразующими являются: «человек», «общество», «государство».

Ценность «человек» может пониматься лишь в соотношении с ценностью «общество», так как необходимость наличия индивидуального права и его защиты у человека появляется лишь при условии его жизни среди множества людей – общества.

Ценность «общество», с одной стороны, принципиально возможна лишь с учетом наличия ценности «человек», так как без человека невозможно и общество, образуемое эмерджентно большим количеством людей. С другой стороны, ценность «человек» не мыслится в отрыве от ценности «общество», поскольку, его ценности необходимо наличие *ценящего*.

¹ Там же. С. 86.

Ценность «государство» является и интегральной для двух последних, и противопоставленной им: «государство», объединяя в себе и «человека», и «общество», мыслится их формой, но «человек» и «общество» не мыслятся содержанием «государства». В соотнесении же с ценностью «государство», ценности «человек» и «общество», начинают мыслиться как диалектическая ценность «человек-общество», которая есть принципиальная несводимость к приоритету *ценения* ни единичности, ни множественности в государстве. Так, в правовом государстве интерес личности не может цениться ниже общественного, и общественный интерес не может цениться выше интереса личности.

Среди ценностей–содержаний конституционного права системообразующими являются: «свобода», «равенство», «справедливость». Они в своей системности условно определяют отношения между ценностями-формами.

Основоположник классической немецкой философии И. Кант отмечал: «Прирожденное право только одно-единственное: свобода – право, присущее каждому человеку в силу принадлежности к человеческому роду»¹. Частично соглашаясь с позицией последнего, мы понимаем свободу как основополагающую ценность конституционного правосознания, представляющую собой условие наличия индивидуального права и возможности его реализации в форме волеизъявления (ведь свобода есть ничто иное, как предел для индивидуальной воли). Но свобода в данном смысле не может быть абсолютной. К ней тесно примыкает правовая ценность «равенство», которая, полагая множество субъектов обладания правовой свободой, делает характер последней относительным, одновременно проводя ее границу по формуле: «Свобода одного человека заканчивается там, где начи-

¹ История политических и правовых учений / под ред. О. Э. Лейста. М., 1997. С. 307.

нается свобода другого»¹. Ценность «равенство» создает основу для выделения ценности «справедливость», сущность которой проявляется лишь в их соотнесении. Это наглядно выразил немецкий философ Ф. В. Ницше в «Сумерках идолов»: «Равным равное, неравным неравное – это было бы истинной речью справедливости...»². Поэтому всеобщее равенство представляет собой условие всеобщей справедливости.

Исключительная ценность – «закон» – является одновременно и формальной, и содержательной. Будучи посредником между двумя рассмотренными видами ценностей конституционного права и ценностных установок конституционного правосознания, «закон» определяет их взаимосвязь и развитие. Из ценности «закон» вытекают ценности «долг», который можно определить, как добровольно взятую на себя обязанность и исполняемую в соответствии с «законом», а также ценность «ответственность», которая должна пониматься, как мера воздействия за неисполнение «закона».

Система ценностей конституционного права, мыслимая как статичная структура, в своей динамике воплощается в ценностную матрицу конституционного правосознания – синергию ее ценностных установок. Ценностная матрица есть «призма», некий коллективный ноуменологический фильтр восприятия, через который наблюдатель, выступающий в данном контексте как «правовое существо»³, преломляет перцептуальную картину социальной реальности, превращая ее в правовую реальность, которая возвращается в бытие через законотворческий процесс в нормативно-правовой форме.

¹ Бакунин М. А. Собрание сочинений и писем. 1828–1876. М., 1934–1935. URL: <http://www.elib.shpl.ru/ru/nodes/22072>.

² Ницше Ф. Сочинения. М. : Мысль, 1990. С. 176.

³ Малахов В. П. Правосознание: природа, содержание, логика : монография. М., 2001.

Таким образом, по справедливому замечанию В. П. Малахова, «Конституционное правосознание должно служить созданию справедливых и действенных законов, принимать действующие законы как формальные обязательные правила поведения и адаптировать их к реальной жизни, что позволяет воспроизводить категорию «закон» в сознании каждого в качестве важнейшей ценностной установки»¹.

Д. Г. Шелестинский ²

доцент кафедры истории государства и права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук, доцент

ПРИНЦИП ФЕДЕРАЛИЗМА В КОНСТИТУЦИЯХ США И РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Правильное понимание принципа федерализма как основополагающей идеи государственного устройства основывается на знании исторических реалий его принятия. Причем, и это важно, следует понимать разницу исторических условий развития федеративного государства в Северной Америке и на территории России.

В Северной Америке федеративное государственное устройство стало политическим компромиссом между отдельными государствами в ходе борьбы за независимость с Великобританией. Сложность положения состояла в том, что отдельные штаты, кото-

¹ Малахов В. П. Ценностные и целевые установки конституционно-правового сознания // Вестник Московского университета МВД России. – 2014. – № 12. – С. 81–85.

² © Шелестинский Д. Г., 23019.

рые только что обрели свою независимость, откажутся от властных полномочий и передадут большую их часть центральному правительству. В этих условиях модель федеративного устройства была, наверное, единственно возможной и приемлемой для всех субъектов. В уточнении X к конституции 1787 г. сформулированы разграничения полномочий отдельных штатов и федерального правительства: «Полномочия, которые не делегированы Соединенным Штатам настоящей Конституцией и пользование которыми не запрещено ею отдельным штатам, сохраняются соответственно за штатами либо за народом»¹. Более того, председатель Верховного суда США Дж. Маршалл в своем особом мнении по делу *Sturges v. Crowninshield* высказался вполне ясно, указав, что: «не было ни необходимым, ни должным формулировать полномочия, сохраняемые за штатами. Сии полномочия проистекают не от народа Америки, а от народа, населяющего различные штаты, и остаются полномочия эти после принятия конституции тем, чем они были до этого принятия, за тем исключением, что они могли быть сокращены сим документом».

Для более точного понимания федеративного устройства нужно помнить, что федерализм имеет два измерения². Природа власти штатов и федерального правительства существует в системе «вертикального» и «горизонтального» федерализма, где первый обозначает взаимоотношения между федеральным правительством и органами власти штатов, а второй обозначает систему взаимоотношений между органами власти штатов. Нас, прежде всего, интересует «вертикальный» федерализм, так как именно он отражает суть системы государственного управления. На первый взгляд взаимоотношения между органами власти штатов и федеральным правительством решены весьма лаконично и

¹ США двести лет. М., 1976. С. 68.

² Бернам У. Правовая система США. М. : РИО «Новая юстиция», 2006.

ясно выражены Джеймсом Мэдисоном при обсуждении вопроса о ратификации Конституции 1787 г.: «Полномочий, делегированных федеральному правительству, – немного, и они четко очерчены. Полномочия же, остающиеся у правительств штатов, многочисленны и не очерчены. Первые осуществляются главным образом в отношении внешних предметов ведения государства, таких как вопросы войны и мира, переговоры с зарубежными странами и внешняя торговля, с коей в основном право налогообложения связано. Права же, сохраняемые за штатами, распространяются на все предметы ведения государства, каковые – при нормальном ходе событий – затрагивают жизнь, свободу и собственность людей, а также внутренний порядок, прогресс и благополучие Штата»¹. Данное мнение как нельзя лучше передает суть федеративных отношений в США, но применительно к XVIII в., когда в большей степени требовалось согласие штатов на ратификацию Конституции 1787 г. и создание единого государства. С течением времени суть федеративной организации власти претерпевала изменения.

Главным образом, эти изменения носили расширительный характер в отношении полномочий федерального правительства на основе реализации «жизни, свободы и собственности людей, а также внутренний порядок, прогресс и благополучие Штатов», что было вызвано необходимостью обеспечения национальных интересов при помощи доктрины подразумеваемых полномочий федерального правительства. Здесь необходимо отметить, что расширение полномочий правительства допустимо только там, где наличествует работоспособная система сдержек и противовесов, реально разграничивающая властные полномочия ветвей власти и не позволяющая ее узурпировать. Однако не стоит ду-

¹ Яковлев Н. Н. Федералист. Политические эссе А. Гамильтона, Дж. Мэдисона и Дж. Джея. М. : Издательская группа «Прогресс» – «Литера», 1994. С. 125.

мать, что расширение полномочий федерального правительства проходило гладко. Отдельные штаты не собирались мириться с таким положением дел и порой сознательно шли на конфликт с центральной властью, как это было в 1830 г. в деле индейца Джорджа Тассела, где власти штата Джорджия, сознательно нарушая нормы федерального законодательства, не только вынесли, но и привели в исполнение смертный приговор пренебрегая апелляционной юрисдикцией Верховного суда США.

Пиком противостояния стал конфликт между федеральной властью и рядом южных штатов по вопросу рабства, который привел к пониманию верховенства интересов федерации перед интересами отдельных штатов. При этом огромное значение имела XIV поправка, которая устанавливала: «Ни один штат не должен издавать или применять законы, которые ограничивают привилегии и льготы граждан Соединенных Штатов; равно как ни один штат не может лишить какое-либо лицо жизни, свободы или собственности без надлежащей правовой процедуры либо отказать какому-либо лицу в пределах своей юрисдикции в равной защите законов». Именно это положение затрагивало важнейшие сферы жизни и легло в основу разграничения полномочий в области действия прав личности в уголовном процессе и дискриминацией по расовому признаку и половой принадлежности.

К сожалению, формат статьи не позволяет осветить все аспекты разграничения полномочий между штатами и центральными органами власти, однако позволяет сделать вывод о том, что история формирования федеративной формы правления свидетельствует о расширении полномочий федерального правительства на основе охраны национальных интересов и сохранения целостности страны.

В этом свете интересен вопрос развития идеи федеративного государственного устройства в России. Нужно помнить, что

российское государство исторически складывалось как многонациональное, при этом, основной формой расширения границ выступала консолидация и инкорпорация новых территорий в отличие от западноевропейской колонизации, что имеет существенные отличия. Прежде всего, включение новых территорий в сферу интересов, а затем и в пределы государственных границ чаще всего происходило на добровольных началах с параллельным процессом включения местных политических элит в систему управления российского государства, что в значительной мере работало на нейтрализацию децентрализующих процессов.

Значительные изменения происходят в начале XX в. в рамках развития Великой Российской революции и идеи федерализма находят отражение в программных документах политических партий. На долгие годы, исходным документом для развития федеративной формы правления стала «Декларация прав народов России» от 2 ноября 1917 г., в которой закреплялось право народов России на свободное самоопределение вплоть до отделения и образования самостоятельных государств. Сложность и опасность этого лозунга состоит в том, что основан он на национальных различиях, может быть использован для разжигания национальной вражды и в ущерб целостности государства.

Известная полемика среди руководства страны по поводу формы государственного единства в 1920-е годы разрешилась в пользу установления федеративных отношений в рамках создания СССР. С этого времени вопрос федерализма приобретает особый характер и может рассматриваться с двух точек зрения: отношения между членами СССР как союзного государства и взаимоотношения субъектов РСФСР. Стоит сразу оговориться, что с образованием СССР, вошедшая в его состав на правах члена федерации – РСФСР, передала в ведение СССР все права, относящиеся к внешним сношениям. Однако эта точка зрения не

учитывает, что, как отмечает профессор Н. В. Михайлова: «... значительная часть предприятий и учреждений, находившихся на территории РСФСР, имели общесоюзное значение и находились в ведении Союза ССР... На долю органов власти РСФСР оставались в основном дела второстепенные... Фактически государственность России растворилась в союзных структурах»¹.

Таким образом, можно увидеть, что исторически становление федеративной формы государственного устройства в рамках развития российского государства происходило под влиянием гораздо более сложных и многогранных процессов, чем на территории Северной Америки. Более того, федерализм США был политическим решением разделения властных полномочий между штатами, в то время как федеративные идеи российского государства, основываясь на национальном самосознании народов, и в большей степени были ориентированы на решение хозяйственно-экономических задач, стоящих перед страной. Также нужно отметить, что федеративная конструкция управления в СССР была намного сложнее, чем в США, имея, по сути, три уровня и предоставляя незначительные возможности органам власти и управления РСФСР для решения хозяйственных и социальных вопросов.

Значительные изменения федеративного устройства происходили в процессе распада СССР. Принятая 12 июня 1990 г. «Декларация о государственном суверенитете РСФСР» стала основой для ослабления СССР как федеративного государства и распространения идеи децентрализации на всех уровнях вертикали управления. В политических реалиях становления новой российской государственности ряду руководителей не хватало понимания того, что все члены федеративного государства должны

¹ История отечественного государства и права / под ред. Н. В. Михайловой. М. : Моск. гуманит. ун-та, 2010. Ч. III. С. 216.

обладать равными правами, что является залогом стабильности и внутренней безопасности в будущем. Эту задачу была призвана решить Конституция Российской Федерации 1993 г.

Федеративная форма территориального устройства Российской Федерации, согласно Основному закону, основывается на разграничении вопросов ведения между субъектами федерации и центральными органами управления, где компетенция разделена на вопросы совместного ведения, исключительного ведения субъектов Федерации и исключительного ведения федеральных органов власти. Идея федеративности как самостоятельности каждого субъекта отношений состоит в возможности самостоятельно разрешать важнейшие вопросы функционирования, что может быть реализуемо в условиях экономической самостоятельности. Однако практика показала экономическую несостоятельность большинства субъектов федерации, быстро распространяющуюся коррумпированность местных органов власти, их неспособность и нежелание решать хозяйственно-социальные проблемы региона, а также низкую сознательность населения в вопросах местного управления. Таким образом, начальный уровень вертикали власти в российском федеративном государстве по ряду объективных и субъективных причин не функционировал, что требовало пересмотра идеи федерализма в сторону усиления властных полномочий федеральных органов управления. Именно эта тенденция начала реализовываться в XXI в., эффективно справляясь с децентрализующими процессами.

О. В. Школа¹

*соискатель кафедры теории государства и права,
старший инспектор отдела кадров управления
по работе с личным составом Московского университета
МВД России имени В.Я. Кикотя*

ИСТОРИЧЕСКИЕ УСЛОВИЯ ФОРМИРОВАНИЯ ИНТЕГРАТИВНОГО ПРАВООПОРЯДКА

В условиях трансформации современного государства и права распространение идей интеграции и их реализация на постсоветском пространстве с участием России предполагают необходимость проведения анализа развития и формирования механизмов правового регулирования в интеграционных объединениях и рассмотрения возможностей обеспечения их совместимости в рамках динамичного процесса становления регионального сотрудничества.

Стремление общества к повышению благосостояния и эффективности экономического развития, расширению рынков сбыта и повышению конкурентоспособности на экономическом пространстве, укреплению позиций на мировой арене и сохранению политической стабильности региона размещения привело к активизации интеграционных процессов с их последующей интенсификацией и углублением, начиная от формирования в различных регионах зон свободной торговли и таможенных союзов и заканчивая созданием единых (внутренних) рынков и их аналогов с последующим стремлением сформировать экономические (валютные) и политические союзы.

¹ © Школа О. В., 2019.

Указанные процессы требуют соответствующего правового оформления не только в рамках двусторонних и многосторонних соглашений между их участниками, но и вывода правовой сферы на наднациональный уровень. В указанной связи, как отмечают исследователи, право играет важную, если не ведущую роль, что опосредованно приводит к формированию новых результатов реализации требований норм права интеграционного характера, нового типа упорядочения общественных отношений, основанного на праве и законности, характеризующемся различным набором структурных классификационных различий и функциональных характеристик.

Таким образом, речь идет о формировании интегративного правопорядка как нового типа правопорядка, отличного от остальных типов, детерминированного современными условиями функционирования и развития современных политически организованных обществ.

Основой данного типа правопорядка выступают потребности интеграции, которые получают оформление в правах и свободах, обязанностях и ответственности. Формирование интегративного правопорядка происходит в условиях интеграционных процессов, которые связаны с формированием целостной интегративной системы правового регулирования, предполагающей, прежде всего, унификацию юридических норм – моделей упорядочивания и согласования взаимодействия субъектов.

Как следствие функционирования права и законности в интеграционных объединениях, интегративный правопорядок юридически оформляет фактически сложившуюся упорядоченность общественных отношений и обеспечивает правомерное поведение его участников в рамках реализации интеграционных интересов. В соответствии с указанным в целях раскрытия сущности рассматриваемого феномена представляется це-

лесообразным рассмотрение предпосылок его формирования, носящих исторических характер в различных сферах жизни обществ. Так, в рамках исторического обоснования возможно выделить как социально-политические факторы формирования интегративного правопорядка, так и экономические условия формирования интегративного правопорядка и его правовые истоки.

Возникновение данных условий и их роль обуславливается потребностями интеграции социально-политических образований, при этом их природа обусловлена потребностями различного характера (соответственно экономическими, политическими и иными), для удовлетворения которых необходимо соответствующее адекватное правовое обеспечение, формирующее основной элементный состав интегративного правопорядка: нормативно-правовую основу, его содержание как фактический результат действия права и участники правоотношений, наделенные правами и соответствующими обязанностями¹.

Таким образом, интегративный правопорядок является самостоятельным и специфическим типом правопорядка, объединяющим в себе различные структурные и качественные характеристики.

Однако в науке теории государства и права как таковая не ставилась проблема рассмотрения такого типа правопорядков как интеграционные, поскольку до активного начала интеграционных процессов на региональном уровне как таковой не существовало необходимости. Сегодня потенциал права для объединения и закрепления трансформирующихся общественных отношений достаточно велик, однако не всегда реализуется в необходимой мере. Указанное положение дополняется также тем фактом, что про-

¹ Цечоев В.К., Швандерова А. Р. Теория государства и права. М. : Прометей, 2017.

блема реального правопорядка в системе общественных отношений, его соотношение и взаимосвязи с общественным¹ и мировым порядком сохраняют свой актуальный характер. Соответственно указанная проблема имеет также как конституционно-правовой, так и международно-правовой ракурс, однако она не может быть решена в данном контексте без понимания интеграционной правовой системы как особого типа интеграционных систем. Без понимания сущности и функциональных характеристик, а главное – без осознания и анализа условий его формирования.

При этом необходимо учитывать внешние мировые и региональные процессы, которые оказывают непосредственное влияние на формирование правовой сферы жизни современного общества². К их числу относятся различные политические и экономические факторы, по тем или иным причинам приводящие государства на разных континентах к схожей идее интеграции. Экономика при этом выступает двигателем интеграционных процессов, а потребности интеграции – предпосылкой формирования интеграционных объединений. Однако указанная сфера является лишь базисом для эффективного функционирования и развития требующим правовой надстройки.

Таким образом, опосредованно формируется новый тип политико-правовой реальности, относящейся к глубинным элементам структуры права и существенно влияющим на эффективность правового регулирования³. Эффективная работа

¹ Малахов В. П. Общая теория права и государства. М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2018.

² Егоров С. А., Школа О. В. Кризисные аспекты правовых систем в современном мире и их влияние на европейскую безопасность // Вестник Московского университета МВД России. – 2018. – № 5. – С. 12–16.

³ Клименко А. И. Понятие, структура и функциональные характеристики правовой идеологии Европейского Союза: теоретико-правовой аспект : монография. М. : Граница, 2014; Гарашко А. Ю., Дубинина Е. Н., Иванов С. А. и др. Словарь основных понятий теории государства и права. М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2019.

всего механизма правового регулирования интеграционных образований при этом является одним из основных требований законности, а непосредственным его итогом – результатом действия права – является правопорядок. Интегративный правопорядок при этом в силу своей специфики имеет ряд характерных черт и особенностей, не свойственных классическим правопорядкам.

Возникновение рассматриваемого типа правопорядка определяется логикой стремления общества к обеспечению эффективного осуществления интеграционными правопорядками регулирования соответствующих общественных отношений с все более возрастающим влиянием на самые различные стороны развития и эффективности права в современном мире.

В любом случае в контексте изменяющегося мира меняются и общественные отношения, регулируемые правом. Указанные условия формирования интегративного правопорядка наряду с правовыми аспектами носят исторический характер. При этом интеграционные потребности выступают предпосылкой формирования интеграционных объединений, обусловленных стремлением синтезировать имеющийся в рамках различных подходов к пониманию сущности правопорядка опыт, разнообразием в зависимости имеющихся у правопорядков характеристик и признаков. При этом теоретическое формулирование и обоснование понятия интегративного правопорядка позволит учитывать наработки и достижения различных концепций правопонимания, снимать противоречивость и конфликтность между ними, воспринимать право и результат его реализации с различных точек зрения и комплексно. Указанное положение основывается на признании многомерности правовой реальности, которая включает субъектов права, нормы права, их отражение в правосознании и реализацию в правопорядке.

Таким образом, интеграция является одним из главных практических инструментов общественной жизни современных политически организованных обществ, а интегративный правопорядок – фактическим состоянием урегулированных правом общественных отношений в указанных процессах. Отсюда в современных условиях возникает объективная потребность в теоретико-правовом осмыслении интегративного правопорядка как явления, отличного от национального, международного и иных типов правопорядка. Такая работа ориентирована на содействие углублению научных представлений о ключевых внутренних связях и закономерностях правопорядка, определяющих его собственный смысл и черты, функциональный потенциал и тенденции развития.

При этом возникает необходимость не только учета внутренних интересов суверенных государств, но и следования все более схожим формам и методам правового регулирования, складывающимся на определенной территории. Указанное приводит к формированию представлений о базовых отдельных знаниях и закономерностях развития интеграции, а вследствие ее позитивного правового регулирования, носящего все более единый и направленный на обеспечение интеграционных интересов характер.

Следует подчеркнуть, что в настоящее время выделяется намного большее количество интеграционных образований и схожих с ними объединений на разных уровнях общественных отношений, однако вопрос о факте либо перспективах формирования интеграционных правовых систем в их рамках подлежит изучению и конкретизации. Таким образом, складываются сложные взаимопроникающие и взаимодополняющие многофункциональные связи, которые в процессе постепенной и поэтапной интеграции после достижения федеративных

целей и слияния интересов, в конечном счете, предполагает ограничение государственного суверенитета, и создание наднациональных органов власти с передачей им части компетенций национальных государств. При этом исходные ценностные установки детерминируют необходимость определения наиболее эффективных инструментов, обеспечивающих интегративный правопорядок.

Сборник материалов международной научной конференции
(19 декабря 2018 г.)

**ТРЕТЬЯ ЕЖЕГОДНАЯ МЕЖДУНАРОДНАЯ НАУЧНАЯ
КОНФЕРЕНЦИЯ, ПОСВЯЩЕННАЯ ПАМЯТИ
ПРОФЕССОРА В. М. КУРИЦЫНА**

***ИДЕИ КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМА В ЮРИДИЧЕСКОЙ
НАУКЕ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ***
(секция молодых исследователей)

Научное электронное издание

Компьютерная верстка *Гридчина Т. А.*
11,39 усл. печ. л.

Систем. требования: CPU 1,5 Гц; RAM 512 Мб;
Windows XP SP3;

1 Гб свободного места на жестком диске.

Подписано к изданию 20.12.2019 г.

ISBN 978-5-9694-0822-7



Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя
117997, г. Москва, ул. Академика Волгина, д. 12