



## РОССИЯ И СОВЕТ ЕВРОПЫ: 20 ЛЕТ ВМЕСТЕ НА ЗАЩИТЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА



Сборник материалов Круглого стола,  
посвященного Международному Дню прав человека

Москва  
2017

УДК 34  
ББК 67.412  
Р 75

Р 75                   Россия и Совет Европы: 20 лет вместе на защите прав человека: Сборник материалов Круглого стола, посвященного Международному Дню прав человека / Под ред. проф. С.А. Глотова. – М.: Международный юридический институт, 2017. – 318 с.

Сборник содержит материалы, посвященные актуальным правовым вопросам 20-летнего сотрудничества России и Совета Европы. Анализируются Конвенции, Хартии, Резолюции СЕ, их применение в РФ.

Адресован студентам, магистрам, преподавателям, всем тем, кто интересуется проблемами сотрудничества России и Совета Европы в области соблюдения прав и свобод человека, развития и т.д.

# СОДЕРЖАНИЕ

Вместо введения .....	6
<i>Авраменко А.В.</i>	
Право биоэтики: отдельные вопросы защиты прав человека .....	43
<i>Андриенко Р.С.</i>	
Отрицание института брака как элемент правового нигилизма .....	49
<i>Бабич Пётр Драганович</i>	
Защита прав военнопленных .....	57
<i>Глотова Л.С.</i>	
Совет Европы и Россия: битва за физкультуру и спорт (к 25-летию Европейской хартии спорта) .....	61
<i>Глотов С.А.</i>	
Статья, которой в Социальной хартии нет... В защиту самозанятых граждан замолвите слово .....	72
<i>Григорьев А.И.</i>	
ЕСПЧ и Россия: «коммерческая сторона» дела? .....	88
<i>Григорьев И.А.</i>	
Конвенции и конвенционный механизм Совета Европы: будет ли полезен опыт для ЕАЭС? .....	109
<i>Гришина Т.М.</i>	
Взаимодействие решений ЕСПЧ и Конституции РФ в свете правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации .....	122
<i>Дюкарев В.В.</i>	
Защита прав человека и гражданина в гражданском праве: некоторые теоретические и практические вопросы .....	129
<i>Зикеева К.С.</i>	
Решения Европейского Суда по правам человека в отношении России: от теории к практике .....	134
<i>Какителашвили М.М.</i>	
Финансирование выборов: Европа и Россия .....	143

<i>Карташов С.В.</i> Формирование компетентностной личности в современной среде: опыт, история, современность.....	153
<i>Крайнова А.</i> Парламентская Ассамблея Совета Европы .....	162
<i>Кузнецов А.А., Глотов С.А.</i> Европейская хартия местного самоуправления и российские реалии: взгляд спустя 20 лет.....	171
<i>Ломов И.Б.</i> Правовое регулирование институтов развития в Российской Федерации .....	189
<i>Лычагин А.Г.</i> «Коррупция угрожает правопорядку, демократии и правам человека ...» Совет Европы и Россия о мерах по противодействию коррупции.....	193
<i>Николаев А.М.</i> Перспективы гармонизации правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации и Европейского Суда по правам человека .....	204
<i>Прутова М.В.</i> Противодействие коррупции средствами гражданского права: некоторый зарубежный и отечественный опыт.....	220
<i>Репина Т.К.</i> Европейская хартия местного самоуправления 1985 г. и ее роль в совершенствовании местного самоуправления в Российской Федерации .....	228
<i>Рязанцева Т.Л.</i> Права человека в России (историко-правовой аспект) .....	233
<i>Савелов О. П.</i> «Парламентское измерение», которого нам не хватает. Когда и на каких условиях Россия вернется в ПАСЕ .....	244
<i>Савицкий А.В.</i> Сравнительно-правовой анализ Конституций Федеративной Республики Германии и Российской Федерации .....	254

<i>Сеитвелиева Э.Р.</i>	
Центральный банк Российской Федерации – орган государственной власти со специальной компетенцией .....	260
<i>Селиверстова Т.А.</i>	
Европейский Суд по правам человека, его решения в отношении России и правовые позиции Конституционного Суда РФ.....	268
<i>Степанова М.А.</i>	
Смертная казнь и ее отмена как условие вступления Российской Федерации в Совет Европы .....	271
<i>Фомиченко М.П.</i>	
К вопросу об учредительной власти .....	276
<i>Ходусов А.А.</i>	
Европейская социальная конституция – 20 лет на страже интересов трудящихся (к 20-летию принятия Европейской социальной хартии (пересмотренной) 1996 г.) .....	283
<i>Шаров М.А.</i>	
Правовое положение женщин в арабских странах .....	295
<i>Шишков П.А.</i>	
Россия на пути сотрудничества с Советом Европы .....	300
<i>Шугрина Е.С.</i>	
Использование общепризнанных принципов и норм международного права при защите права на местное самоуправление: двадцатилетие взаимодействия России и Совета Европы .....	307

## **Вместо введения**

### **КАК РОССИЯ ВСТУПАЛА В СОВЕТ ЕВРОПЫ**

#### **Из истории присоединения Российской Федерации к Совету Европы**

---

#### **AS RUSSIA come into COUNCIL OF EUROPE**

---

***Аннотация.** В статье представлен историко-правовой анализ вступления Российской Федерации в Совет Европы, условий – рекомендаций, этапов работы и т.д.*

***Abstract.** The article presents the historical and legal analysis of the accession of the Russian Federation in the Council of Europe, usloviy-recommendations, milestones, etc.*

***Ключевые слова:** Совет Европы, условия вступления, заявка на вступление, принятие Резолюции.*

***Key words:** Council of Europe, the conditions of entry, application for membership, the adoption of Resolution.*

Сотрудничество между Советом Европы и СССР, Россией, ведет свой отсчет с 1989 г., когда Парламентская Ассамблея Совета Европы установила связи с Верховным Советом СССР, предоставив ему статус «специально приглашенного». В январе 1992 г. решением Бюро Ассамблеи этот статус был передан Верховному Совету Российской Федерации. 7 мая 1992 г. Россия подала заявку на вступление в СЕ в качестве полноправного члена. Официальная церемония приема Российской Федерации в Совет Европы состоялась 28 февраля 1996 г. Этому предшествовала большая и весьма сложная работа, проделанная парламентом, президентскими и правительственными структурами по вступлению России в Совет Европы.

Вечером 25 января 1996 г. Парламентская Ассамблея Совета Европы (ПАСЕ) большинством более чем в две трети голосов приняла резолюцию, п. 111 которой гласит: «Рекомендовать Кабинету Министров СЕ пригласить Российскую Федерацию стать членом Совета Европы; предоставить Российской Федерации восемнадцать мест в Парламентской Ассамблее».

Из 263 европейских депутатов в голосовании приняли участие 214, при этом за данную резолюцию проголосовали 164 депутата, против – 35 и 15 воздержались. По требованию более 10 депутатов (а это регламентная норма) голосование было поименным. На этом настаивали депутаты из делегаций недавно принятых в Совет прибалтийских государств (В. Ландсбергис и др.), а также несколько других депутатов (Шимер – Австрия, Берг – Норвегия и др.). Каждый из депутатов ПАСЕ озвучивал свою позицию по заявке Российской Федерации на вступление: «за», «против», «воздерживаюсь». Однако это, как показало голосование, не смутило большинство европейских депутатов. Российскую заявку решительно поддержали единые левые (коммунисты), депутаты-социалисты и либерал-реформаторы, и что особенно важно, – докладчики СЕ по российской заявке. Менее энергично это сделали христианские демократы и консерваторы.

Докладчики, господин Мюллеман (Швейцария, Группа либералов, демократов и реформаторов) от Комиссии по политическим вопросам и докладчики от комиссий, избранных для подготовки заключения, господин Биндиг (ФРГ, Группа социалистов) от Комиссии по политическим вопросам и правам человека и господин Аткинсон (Великобритания, Группа Европейских демократов) от Комиссии по связям с европейскими странами – нечленами СЕ, посетили Россию в период с 12 по 15 июня и с 30 октября по 2 ноября 1994 г., а также в последующие годы.

Вот ряд выводов, к которым пришла Комиссия по политическим вопросам (доклад М. Мюллемана 2 января 1996 г., Страсбург):

1. Приняв новое законодательство, Россия продвигается по пути, который ведет ее к основанному на верховенстве права государству... Нужно, чтобы законодательство применялось, и чтобы применение его было видно в повседневной жизни.

2. Сведения о нарушении прав человека должны становиться предметом расследования и виновные в этих действиях представляли перед судом.

3. Необходимо повышать «значение представительных органов».

4. Необходимо передать больше полномочий низшему политическому эшелону (региональным властям), что также является дополнительной гарантией против излишней концентрации власти в центре.

5. Независимость судебной власти должна строго соблюдаться и решения должны приниматься на строго правовой основе.

6. ПАСЕ составит программу консультаций и контроля, чтобы помочь в установлении верховенства права.

7. Комитету Министров следует принять необходимые меры, чтобы позволить Совету Европы адаптироваться к новым условиям.

8. Россия еще не отвечает всем нормам Совета Европы. Однако интеграция предпочтительнее изоляции, сотрудничество предпочтительнее конфронтации.

Рекомендацией ПАСЕ по вступлению России в Совет Европы был сделан важный шаг к политико-правовому объединению Европы от Атлантики до Урала (как об этом мечтал Де Голль), к интеграции нашей страны в европейские демократические институты, в том числе в Европейский Суд по правам человека, конгресс местных и региональных властей, что важно как для государства, так и для его граждан.

Голосованию предшествовала острая дискуссия парламентариев. Достаточно сказать, что в список ораторов было включено 97 (!) депутатов и три докладчика – М. Мюллеман (Швейцария), Биндиг (Германия) и Аткинсон (Великобритания). Слово было предоставлено 58 выступающим, что само по себе является для ПАСЕ редким явлением, в том числе от Государственной Думы РФ В. Лукину («Яблоко»), Г. Зюганову (КП РФ), В. Жириновскому (ЛДПР), Р. Абдулатипову («Российские регионы»).

Высказывались диаметрально противоположные точки зрения на наше членство в Совете Европы. За прием России призывали голосовать, например, испанец М. Мартинес (до 1996 г. председатель ПАСЕ): «С участием России СЕ будет играть большую роль в европейском строительстве»; австрийский социалист Шидер: «Россия по-прежнему великая держава и без нее не может быть полной Европы»; француз Липовски и швейцарец Блодтзер: «Европа не будет безопасней без России»; греческий коммунист Каракас: «Россияне – огромный народ с могучей культурой и историей, они должны быть полноправными европейцами»; лидер объединенных левых в Парламентской Ассамблее Е. Лаакса: «Прием поможет установить в России верховенство законов, защитить права рядовых граждан»; видный писатель, руководитель делегации Украины Борис Олейник: «Произойдет политический Чернобыль, если не примут сегодня Россию»; румынский депутат Паунеску: «Россия не может быть отправлена домой из Страсбурга, как ученик, не выучивший уроки».

Против положительного заключения по российской заявке голосовали и выступали швейцарский депутат Коломберг: «В России есть прогресс, но Россия не правовое государство, есть жертвы в Чечне, плохое содержание в тюрьмах»; Синко (Латвия): «Свободолюбивый народ в Чечне должен жить свободно»; Келам (Эстония): «В РФ плохо обстоят дела с правами человека»; Калус (Чехия): «Россия должна прекратить империалистическую политику и покинуть свои оккупированные колонии. Чечня должна быть свободной».

Тема Чечни, конечно, не была новой на этом заседании. Более того, весь 1995 г. в СЕ для России фактически проходил «в свете ситуации в Чечне», «замораживания» рассмотрения нашей заявки на вступление. Так, например, во время встреч российских депутатов в феврале 1995 г. с ведущими делегациями национальных парламентов (а их было проведено 17), высказывалось понимание необходимости борьбы с сепаратизмом и готовность Запада ждать в таких случаях 2–3 недели, закрывая глаза на методы наведения конституционного порядка в Чечне. Две-три недели, но месяцы...

Европейские парламентарии даже выражали «соболезнование» по поводу «недостаточных конституционных возможностей» российских коллег влиять на свое правительство, с интересом знакомились с нашей новой Конституцией. Но при этом звучали одни и те же вопросы: разве так «непропорционально, неизбирательно» можно применять военную силу против части своей территории и населения? Кто же в действительности управляет Россией? Что это за властный орган – Совет Безопасности, каков его конституционно-правовой статус? Исчерпаны ли возможности для политического урегулирования конфликта в Чечне?

Позже эти тревоги и опасения европейских депутатов, несмотря на полученные во многих случаях разъяснения с российской стороны, нашли прямое отражение в принятой 2 февраля Резолюции Парламентской Ассамблеи Совета Европы 1055 «По заявке России на вступление в СЕ в свете ситуации в Чечне». Резолюции не в нашу пользу. Да и в самом деле – как оправдать топорную работу исполнительной власти в разрешении чеченского конфликта?

Не оказали решающего воздействия на умонастроения европейцев ни доклад заместителя председателя Совета Федерации Р. Абдулатипова, ни выступления председателя думского комитета по международным делам В. Лукина, а также лидеров фракций Коммунистиче-

ской партии РФ и ЛДПР – Г. Зюганова и В. Жириновского (хотя сами выступления были одними из лучших на сессии).

Не помогло достаточно лояльное отношение докладчиков по России М. Мюллемана (Швейцария) и Д. Аткинсона (Великобритания). Итог прений был во многом предreshен заранее.

Вот некоторые выдержки из принятой тогда резолюции: «Ассамблея безоговорочно осуждает неизбирательное и непропорциональное применение силы российской армией, особенно против гражданского населения... Россия нарушает Женевские конвенции 1949 г. и второй протокол к ним 1977 г., а также «Кодекс поведения ОБСЕ» (декабрь, 1994 г.).

Действия в Чечне, говорится в документе, «представляют собой серьезное нарушение самых элементарных прав человека, признаваемых Советом Европы, которые Россия обязалась защищать, подавая заявку на вступление в Организацию». Ассамблея призывает к «немедлительному прекращению действий и началу политического диалога в целях мирного разрешения конфликта».

Правда, при этом российской делегации удалось провести мысль о том, что политический конфликт в Чечне является внутренним делом России, и отбить попытки навязать его интернационализацию. А это немало.

Европейские депутаты в принятой резолюции обратили внимание на отсутствие «парламентского контроля над решениями Совета Безопасности, что противоречит принятым в нашей организации (СЕ) стандартам демократии и правового государства». Здесь же была выражена поддержка усилиям Государственной Думы, направленным на «изменение соответствующих правовых норм».

В п. 1 Резолюции 1055 (1995) по заявке России на вступление в Совет Европы в свете ситуации в Чечне говорилось:

«Ассамблея считает, что, хотя политический конфликт между Чечней и центральными властями Российской Федерации и является внутренним делом, применяемые этими властями методы представляют собой нарушение международных обязательств России».

В п. 5 Ассамблея призвала Совет Федерации и Государственную Думу Российской Федерации использовать все правовые средства для оказания совместного давления на органы исполнительной власти Российской Федерации с тем, чтобы остановить без промедления во-

енные действия в Чечне и разрешить конфликт мирным, переговорным путем.

Вместе с тем ПАСЕ высказалась (п. 7 Резолюции) «за продолжение диалога с Россией, в частности, через «специально приглашенную» делегацию, посредством контактов и визитов докладчиков и приветствовала бы продолжение реализации межправительственных программ помощи Совета Европы, направленных на укрепление демократии и прав человека» и призвала (п. 9) страны – члены СЕ положительно откликнуться на просьбы о финансировании со стороны гуманитарных организаций в целях поддержки мер по оказанию помощи перемещенным или другим лицам, пострадавшим от боевых действий в Чечне. Она также призывает российское правительство содействовать этим организациям с тем, чтобы они продуктивно осуществляли свою деятельность в зоне конфликта<sup>1</sup>.

В целом Резолюция 1055 практически на год остановила рассмотрение российской заявки на вступление в СЕ.

Потепление в отношении ее рассмотрения началось лишь с осени 1995 г., хотя рабочие контакты Министерства иностранных дел РФ и СЕ, Федерального Собрания РФ и Совета Европы не прекращались.

За этим стояло приостановление наметившихся технических, экономических, научных программ сотрудничества в рамках Евросоюза. Это, как нетрудно заметить, уже близко к экономическим санкциям, «железному занавесу» со стороны Европы.

Какие силы способствовали тогда принятию Резолюции, оставляющей Россию в «предбаннике» Совета Европы?

Ответ можно дать такой. Поскольку Резолюция была принята практически единогласно, то ясно, что это были и оголтелые правые, и искренне приверженные соблюдению прав человека депутаты в центре. А в первую очередь, конечно, само российское руководство, своими действиями давшее серьезные козыри своим оппонентам. Им уже не

---

<sup>1</sup> 14 марта 1995 г. на встрече в Лондоне Бюро Парламентской Ассамблеи Совета Европы дало следующее толкование Резолюции 1055 и Постановления № 506 ПАСЕ от 2 февраля 1995 г. по заявке России на вступление в СЕ в свете ситуации в Чечне: «До возобновления Ассамблеей процедуры рассмотрения заявки России на вступление в СЕ этот вопрос не должен фигурировать в повестке дня каких бы то ни было заседаний комиссий Ассамблеи».

надо было заниматься политическим мифотворчеством в отношении России. В их руках был политический козырь – чеченский кризис.

Еще раньше, в октябре 1994 г. (Санкт-Петербург), в ходе обсуждения комиссией ПАСЕ по связям с европейскими странами – нечленами СЕ доклада независимых экспертов-юристов ПАСЕ о соответствии правового порядка РФ стандартам Совета Европы был прояснен вопрос «что мешает».

Выводы прозвучали тогда весьма жесткие – Россия по ряду принципиальных моментов еще не дотягивает до европейских стандартов. Что же это за принципиальные моменты? Вот некоторые из них: неспособность судебной власти обеспечить защиту прав гражданина; правовой нигилизм и авторитарный стиль работы российского чиновника; нетерпимые условия содержания в местах заключения; чрезмерные полномочия силовых ведомств в борьбе с преступностью; «дедовщина» и высокая смертность в армии и др.

Конечно, с этими выводами было трудно не согласиться, но ведь указанные выше недостатки и по сей день присущи многим странам – членам СЕ, носят хронический характер.

В целом же за событиями в Чеченской Республике европейские депутаты без труда увидели кризис исполнительной власти в России, ее слабость и непредсказуемость. Запад, и это чувствовалось на сессиях, находится в поиске новых «истинных гарантов демократии в России». Нынешний режим для них уже во многом таковым не является. Но и отказаться от него нельзя, поскольку с ним связаны «гарантии необратимости перемен в России», впереди были парламентские и президентские выборы в Российской Федерации, результаты которых также были очень важны для европейских политиков.

Все это затрудняло вступление России в Совет Европы. Несомненно, положительную роль в деле вступления России в СЕ сыграли и ответы на вопросы докладчиков ПАСЕ по российской заявке – «Пояснения к состоянию и планам совершенствования правового порядка в Российской Федерации», подписанные 18 января 1995 г. в адрес ПАСЕ Президентом Б. Ельциным, Председателем правительства В. Черномырдиным, Председателем Совета Федерации В. Шумейко, Председателем Государственной Думы И. Рыбкиным (что само по себе уникальное в политической практике последних лет в России явление). Они стали своего рода письменными обязательствами РФ при вступлении в СЕ, политико-правовым меморандумом российских ре-

форм, к которому позже неоднократно обращались руководители ПАСЕ.

Но вернемся к январской 1996 г. сессии ПАСЕ. Здравый смысл и сложившиеся политические реалии возобладали и России был дан «зеленый свет» на вступление в авторитетную международную организацию – Совет Европы. Этому способствовали разные по тональности и аргументации выступления в ПАСЕ руководителей ведущих фракций в Государственной Думе, которые призвали коллег голосовать за прием России.

Так, Г. Зюганов (Коммунистическая партия РФ) отметил, что «мы с пониманием отнеслись к позиции тех, кто не спешил принимать такое решение (т. е. о приеме РФ в СЕ). В то же время хотели бы заявить сегодня, что за прошедший год в истории нашей страны многое изменилось. Приняты новые законы, которые соответствуют европейским традициям. Ратифицирована Конвенция по правам человека СНГ, приняты Гражданский кодекс, Уголовный и Уголовно-процессуальный кодексы и целый ряд других законов. Прошли выборы, на которые прибыло около тысячи наблюдателей из различных стран, многие из вас были свидетелями того, что выборы прошли демократично, и мы благодарим вас за участие в них.

Одновременно принят очень важный Закон о местном самоуправлении, который позволил нам провести во многих регионах России выборы. В России избраны уже 43 губернатора, и они участвуют в работе верхней палаты Федерального Собрания. На многопартийной основе избран новый состав Думы. И хотя фракция нашей партии составляет более 35 % от состава Думы, но присутствующие здесь мои коллеги подтвердят, что именно наша фракция выступила с инициативой пропорционального распределения руководящих постов в Думе и ее комитетах с учетом всех самых малых групп, партий и движений. Г. Зюганов заявил также, что отказ России в приеме приведет в дальнейшем к следующим последствиям:

«Во-первых, Совет Европы ослабил бы свои политические позиции и по сути дела установил бы новый политический занавес. Тем самым он продолжил бы те старые традиции, с которыми мы все вместе боремся. Во-вторых, это поощрило бы партию войны, которая имеет место в нашей российской действительности и которая общими силами должна быть изолирована. В-третьих, это подтолкнуло бы экстремистов, фундаменталистов, националистов к новым агрессивным дейст-

виям, поощрило бы их. Они гордились бы тем, что сорвали прием России в Совет Европы. Все это в конечном счете способствовало бы дальнейшему разрастанию терроризма. В-четвертых, отказ в приеме ослабил бы позиции подлинно демократических сил в России. Этого, как мне думается, никто из нас не желает. И, в-пятых, это был бы первый прецедент в истории Совета Европы, когда крупная страна, которая подала заявку еще четыре года назад, не была принята в Совет. Мне кажется, это породило бы кризисные явления».

Еще более категоричным в своих суждениях был лидер ЛДПР В. Жириновский. «Заклеймив позором» выступления представителей некоторых стран и С. Ковалева, В. Жириновский подчеркнул: «Тысячу лет, да, тысячу лет у нас не было демократии. Потому что тысячу лет мы воевали и сейчас продолжаем воевать, чтобы у вас в Европе была демократия. Это мы спасаем вас. Это Ельцин вас спасает. А я сделаю коридор в Европу, и эти чеченские банды придут к вам сюда. И вы будете уничтожать их, а не мы. Кровь русских солдат продолжает литься на Балканах и в других регионах. Потому что мы продолжаем что-то делать для Европы. Постоянно!

Россия стоит между Азией и Европой. Мы вам сделали теплицу. Вы в теплице согрелись под теплым солнышком, потому что на ваши головы не падают бомбы, потому что на востоке стоит русская армия...

Извините, вы сейчас сидели бы в Бухенвальде, в немецком концлагере, если бы не наша армия, которая 50 лет назад вас освободила. А Южная Европа была бы под гнетом турок! Мы разбили турецкие армии, тридцать раз воевали с турками. Сегодня здесь даже нет турецкой делегации, потому что вы приняли в состав Совета Европы страну, которая каждый день уже 50 лет бомбит курдские деревни.

Это вы, европейцы, блокировали Ирак, Ливию и Югославию. И миллионы людей сегодня умирают от голода из-за вашей политики, из-за политики Совета Европы, из-за политики НАТО. И Германия сегодня сжигает живьем турецких рабочих. Вот вам два стандарта: с одной стороны, турки бомбят курдов, с другой стороны, немцы сжигают турок у себя в Германии. Это рай называется? Это ад европейский!

Сегодня Россия – самая свободная страна, самая свободная пресса, самая свободная экономика...

Если вы сегодня откажете в приеме России, я вам буду благодарен. Вы сделаете большой подарок для нашей партии на ближайших выбо-

рах. Я постоянно говорю: «Запад – против России!» – и получаю миллионы голосов. Поэтому это будет большой подарок для меня на предстоящих президентских выборах, ибо я уже являюсь кандидатом и начал избирательную кампанию. И наоборот. Если вы примете Россию в состав Европы, это будет подарок для вас, ибо вы получите еще одну большую европейскую страну, которая достигла куда больше в отдельных областях соблюдения прав человека и во всем остальном. Поэтому хорошо подумайте...».

В. Лукин («Яблоко») в своем выступлении за прием России в СЕ отметил: «Принимая Россию, вы принимаете Россию такой, какая она есть сейчас, не хуже и не лучше. Да, процесс создания правового государства далеко не завершен, и на его пути возникают трудности, все новые трудности. Вы хорошо знаете эти трудности, и говорили уже об этом. Мы не стремимся скрывать от вас эти трудности.

Да, демократические силы далеко не всегда и не во всем одерживают победы. Есть и горькие неудачи, вам известны эти неудачи. Да, попытка федеральной исполнительной власти решить на Северном Кавказе проблему единства нашей страны, прибегнув к совершенно неприемлемым методам, к тому же, как мы и предупреждали, оказавшимся неэффективными, породили у вас справедливое огорчение и опасение. У нас тоже. Породили опасения о возможности отката России в прошлое. У нас тоже. А прошлое – это устойчивые стереотипы решения государственных проблем не демократическими методами, а авторитарно-бюрократическим способом, прибегая не к силе права, а к праву силы. Все это так, все это верно...

Голосуя за прием России, вы проявите солидарность с великой страной, которая впервые за тысячелетие вступила на путь создания правового демократического государства и развития гражданского общества. У нас в тысячелетней истории такие попытки были, но оказывались неудачными. Нынешняя попытка длится десятилетие. Это серьезная попытка и безрезультативная. Вы тогда проявите солидарность со страной, граждане которой за это десятилетие совершили беспрецедентные вещи. А именно: они добились свободы слова и выражения своих взглядов, свободы средств массовой информации. Иногда даже такой свободы, которую называют отчаянной свободой. Они добились свободы общественных и политических организаций. И это реальное дело. Они добились свободных выборов в федеральные и

региональные органы власти. И это очень серьезное и беспрецедентное для России дело.

Вы примете миллионы молодых людей, которые не испытывают больше страха, политического страха. Они говорят и будут говорить, уже сейчас говорят то, что хотят. Вы примете миллионы пожилых людей, которые, ругая демократию и демократов, тем не менее идут голосовать, причем голосовать настолько активно, что это сравнимо с европейскими нормами. А это значит, они ценят свое право быть гражданами и будут бороться, отстаивая это право, и нуждаются в поддержке в этой борьбе. Примете страну, где действует парламент, борющийся за свои традиционные, полноценные по европейским стандартам права, и намерен это делать и впредь».

Вся эта «разноголосица» российских парламентариев в духе плюралистической европейской демократии произвела позитивное впечатление на европейских депутатов. Оно было усилено тем весомым фактом, что за вступление РФ в СЕ высказались все докладчики по «российскому досье», которое они изучали и пополняли с лета 1992 г.

Депутаты ПАСЕ 25 января положительно проголосовали по заявке России на вступление, «обставив» его в принятом Заключении № 193 (1996) целым рядом оговорок и условий.

Вскоре (8 февраля 1996 г.), опираясь на положительную резолюцию ПАСЕ, Кабинет Министров СЕ также принял положительное решение по российской заявке на вступление. В Резолюции (96) 2 Кабинета Министров СЕ «Приглашение Российской Федерации стать членом Совета Европы» говорится:

– «...приняв к сведению намерение Правительства РФ подписать Конвенцию о защите прав человека и основных свобод и Протокол № 11 к ней («О реорганизации контрольного механизма, созданного в соответствии с Конвенцией»);

– ожидая, что вышеупомянутое Правительство признает при ратификации право на подачу индивидуальных жалоб и обязательную юрисдикцию Суда согласно ст. 46 Конвенции;

– учитывая положительное Заключение № 193 (1996) ПАСЕ;

– отмечая с удовлетворением, что Российская Федерация отвечает условиям, предусмотренным в ст. 4 Устава.

Кабинет Министров постановляет:

I. Пригласить Российскую Федерацию стать членом Совета Европы и присоединиться к его Уставу;

II. Установить равным восемнадцать число Представителей РФ в парламентской Ассамблее;

III. Установить долевым размер различных финансовых взносов Российской Федерации в Совет Европы согласно приложению к настоящей резолюции (в размере 4,65 % регулярного и пенсионного бюджетов на 1996 г.)».

13 февраля 1996 г. Президент РФ Б. Н. Ельцин на основании п. «г» ст. 84 Конституции Российской Федерации и в соответствии со ст. 21 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации» внес в Государственную Думу предложение о присоединении Российской Федерации к Уставу Совета Европы от 5 мая 1949 г., Генеральному соглашению о привилегиях и иммунитетах Совета Европы от 2 сентября 1949 г. и следующим протоколам к нему: Протоколу от 6 ноября 1952 г., Второму протоколу (положения, касающиеся членов Европейской комиссии по правам человека) от 15 декабря 1956 г., Четвертому протоколу (положения, касающиеся Европейского Суда по правам человека) от 16 декабря 1961 г. и Пятому протоколу от 18 июня 1990 г.

В письме на имя Председателя Государственной Думы Г.Н. Селезнева отмечалось, что «Присоединение к указанным актам необходимо для юридического оформления вступления России в Совет Европы и отвечает интересам Российской Федерации.

Вступление в Совет Европы позволит укрепить международные позиции России, будет способствовать осуществлению установленных Конституцией РФ принципов и норм, прежде всего в области прав и свобод человека, обеспечит углубление межпарламентских связей».

Вместе с тем «приведение национального законодательства в соответствие с обязательствами России, вытекающими из членства в Совете Европы, потребует эффективного взаимодействия органов законодательной, исполнительной и судебной власти Российской Федерации».

В этом же письме Президент России обратился к депутатам с предложением: «Учитывая, что официальная церемония намечена на 27–28 февраля 1996 г., рассмотреть проекты соответствующих федеральных законов в первоочередном порядке».

В этот же день (13 февраля 1996 г.) Президент РФ издал Распоряжение (№ 66) «О первоочередных мероприятиях, связанных с вступлением Российской Федерации в Совет Европы», которым поручил Министру иностранных дел Российской Федерации в Совет Европы:

а) передать Генеральному секретарю Совета Европы грамоты о присоединении Российской Федерации к Уставу Совета Европы, Генеральному соглашению о привилегиях и иммунитетах Совета Европы и протоколам к нему;

б) подписать от имени Российской Федерации международные договоры:

Конвенцию о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. и следующих протоколов к ней: Протокола № 1 от 20 марта 1952 г., Протокола № 2 (о наделении Европейского Суда по правам человека компетенцией выносить консультативные заключения) от 6 мая 1963 г., Протокола № 4 (об обеспечении некоторых иных прав и свобод помимо тех, которые уже включены в Конвенцию и Протокол № 1 к ней) от 16 сентября 1963 г., Протокол № 7 от 22 ноября 1984 г., Протокол № 9 от 6 ноября 1990 г., Протокол № 10 от 25 марта 1992 г. и Протокол № 11 к Конвенции, вносящей структурные изменения в созданный на ее основе контрольный механизм, от 11 мая 1994 г.

Европейскую конвенцию о запрещении пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания от 26 ноября 1987 г., Протокол № 1 от 4 ноября 1993 г. и Протокол № 2 от 4 ноября 1993 г. к ней.

Рамочную конвенцию о защите национальных меньшинств от 1 февраля 1995 г.

Европейскую хартию местного самоуправления от 15 октября 1985 г.;

в) сделать при подписании Конвенции о защите прав человека и основных свобод заявления:

– о намерении Российской Федерации признать в законодательном порядке право на индивидуальные обращения в Европейскую комиссию по правам человека и обязательную юрисдикцию Европейского суда по правам человека;

– о совместимости обязательств Российской Федерации по конвенциям в области защиты прав человека в рамках Совета Европы и Содружества Независимых Государств.

Правительству РФ давалось поручение «принять необходимые меры по обеспечению выполнения обязательств Российской Федерации, включая финансовые, связанных «с ее членством в Совете Европы».

Депутаты Государственной Думы положительным образом откликнулись на обращение Президента России и уже 16 февраля 1996 г. состоя-

лось пленарное заседание Думы по обсуждению вопроса «О принятии России в Совет Европы»<sup>1</sup>.

Выступившие на нем депутаты В.П. Лукин, А.И. Лукьянов (фракция Коммунистической партии РФ), А.П. Андреев («Наш дом – Россия»), В.Л. Шейнис («Яблоко»), А.Г. Пузановский (Аграрная депутатская группа), Р.Г. Абдулатипов («Российские регионы») и другие (за исключением В.В. Жириновского – ЛДПР) призвали депутатов проголосовать за вступление России в Совет Европы, ратификацию в этой связи Федеральных законов «О присоединении Российской Федерации к Уставу Совета Европы» и «О присоединении Российской Федерации к Генеральному соглашению о привилегиях и иммунитетах Совета Европы и протоколов к нему» (последний определяет права тех лиц, которые представляют Совет Европы в РФ и, наоборот, Российской Федерации в СЕ). Аргументируя свою позицию, выступающие отмечали, что вступление РФ в Совет Европы отвечает «реальным национальным, международным и европейским интересам России», «интересам Европейской безопасности», «мы принимаемся в клуб нормальных европейских стран, где обсуждаются нормальные европейские вопросы», организацию, являющуюся «большой копилкой европейского опыта законотворчества», которым можно успешно пользоваться (В.П. Лукин).

«...Этот шаг позволит нам лучше отстаивать права человека, прежде всего, человека труда в нашей стране; лучше отстаивать, опираясь на международные документы, политические права граждан, в том числе право на собрания, митинги, демонстрации и т.д.; и наконец, использовать весь потенциал, который имеется в распоряжении Совета Европы для использования европейского опыта построения органов власти, в том числе парламентского контроля за правительством, включая вопросы, которые необходимо решать в связи с местным самоуправлением и всемерным укреплением здесь позиций защиты опять-таки человека труда.

В этом смысле мы считаем, что документы Совета Европы принесут определенную пользу. Конечно, есть издержки, конечно, надо учитывать опыт нашей страны и возможности нашей страны в реше-

---

<sup>1</sup> См.: Федеральное Собрание – Парламент Российской Федерации. Государственная Дума. Стенограмма заседаний от 16 февраля 1996 г. Изд. Государственной Думы ФС РФ. – М., 1996.

нии такого, например, вопроса, как смертная казнь», – заявил в своем выступлении А.И. Лукьянов.

От имени аграрной депутатской группы в Государственной Думе депутат А.Г. Пузановский подчеркнул, что «России нет необходимости искать исторические аргументы для доказательства того, что она по культурной традиции относится к европейской цивилизации. Это то, что самодостаточно по определению.

Мы исходим из того, что объективно протекает процесс создания общеевропейского дома – это интеграционный, комплексный процесс. И мы стоим перед выбором: или участвовать в этом процессе, или не участвовать. Мы исходим из того, что неучастие не соответствовало бы интересам России – национальным и государственным интересам России. И поэтому выбор должен быть положительным».

Еще более категоричным в своих суждениях был депутат Р.Г. Абдулатипов: «Даже Борис Николаевич Ельцин был вынужден поблагодарить (впервые) парламентскую делегацию и парламент за проведенную огромную работу по решению вопроса о вступлении России в Совет Европы, – заявил он. – ... Присоединение к этим соглашениям и конвенциям СЕ открывает перед Россией европейский простор для интеграции.

Я хочу сказать для тех, кто выступает против, что фактически никто нас не заставляет вступать в Совет Европы. И ... это должно быть нашим стремлением прежде всего в интересах народов России, ибо, находясь в составе Совета Европы, мы достигаем стандарта международного права. Именно право, именно законы могут нас вывести на качественно новый уровень развития...

Мы накануне президентских выборов и от того, как мы обеспечим легитимную смену власти в данном случае, будет зависеть перспектива развития России. Но у нас нет традиций легитимной смены власти. У нас, к сожалению, или уходят в тюрьму, или – на кладбище. Другие формы смены власти у нас очень редко проявляются. Мы получаем европейские гарантии для легитимной смены власти и периодического проведения выборов. Это очень важный вопрос для перспективы развития России.

Еще один момент, который необходимо подчеркнуть с точки зрения интересов регионов России: у нас местное самоуправление согласно разработанным документам фактически отрывается от системы государственной власти. Я считаю, что это не очень хороший путь для

развития нашего государства, самостоятельности наших регионов, даже на уровне местного самоуправления. Европа достигла определенных успехов, там накоплен определенный опыт развития местного самоуправления. В этом плане, я думаю, есть чему поучиться, есть что перенять».

Вскоре за ответами докладчика (В.П. Лукина) и выступлениями депутатов последовало голосование, в результате которого оба законопроекта конституционным большинством были одобрены.

Так, за Федеральный закон о присоединении Российской Федерации к Уставу Совета Европы проголосовало 300 депутатов (66,7 %), против – 18 (4,0 %), воздержались – 10 (2,2 %), не голосовали – 122 депутата.

Вступление России в Совет Европы поддержали все фракции и депутатские группы в Государственной Думе ФС РФ, за исключением фракции Либерально-демократической партии («за» – только 29,4 % депутатов, 64,7 % – в голосовании не участвовали).

**Ниже приведем результаты электронного голосования  
в разрезе политических фракций и депутатских групп  
по Федеральному закону «О присоединении РФ  
к Уставу Совета Европы»**

Наименование фракций и депутатских групп	«За»	«Против»	Воздержались	Не голосовали	Всего депутатов
ЛДПР	29,4%	3,9%	2,0%	64,7%	51
«РОССИЙСКИЕ РЕГИОНЫ»	67,4%	2,3%	4,7%	25,6%	43
«НАРОДОВЛАСТИЕ «	54,1%	10,8%	5,4%	29,7%	37
АГРАРНАЯ ГРУППА	86,6%	0,0%	8,1%	5,4%	37
«ЯБЛОКО»	67,4%	0,0%	0,0%	32,6%	46
КПРФ	80,3%	6,8%	1,4%	11,6%	147
«НАШ ДОМ – РОССИЯ»	74,2%	0,0%	0,0%	25,8%	66
ДЕПУТАТЫ, НЕ ВСТУПИВШИЕ ВО ФРАКЦИИ И ГРУППЫ	26,1%	4,3%	0,0%	69,6%	23

Кроме того, Е. Примаков заявил, что «Россия намерена в законодательном порядке признать право на индивидуальные обращения в Европейскую комиссию и обязательную юрисдикцию Европейского суда по правам человека, а также то, что наши обязательства по правозащитной конвенции Содружества Независимых Государств не противоречат соответствующим конвенциями Совета Европы».

Тем самым Президент, Парламент и Правительство России приняли на себя важные обязательства по отношению к Совету Европы, государствам – членам этой организации и своим собственным гражданам.

Итак, говоря о вступлении России в Совет Европы, можно выделить три этапа:

**I. Либерально-романтический** (май 1992 г. – февраль 1995 г.), включающий по времени период с момента подачи РФ официальной заявки на вступление в «Совет Европы до «замораживания» рассмотрения российского досье Резолюцией ПАСЕ № 1055 «По заявке России на вступление в Совет Европы в свете ситуации в Чечне».

Этот период характеризовался:

- надеждами на довольно быстрое положительное рассмотрение российской заявки с учетом правопреемственности желания СССР быть членом СЕ;

- радикальными изменениями в политической системе Российской Федерации, отказом от советского строя, декларированием рыночных реформ, приоритета прав человека и т.д., что находило поддержку в стенах СЕ;

- направлением председателю, докладчикам по России, депутатам ПАСЕ специального послания (январь 1995 г.) о совершенствовании правового порядка в РФ за подписью Президента, Председателя правительства России, руководителей палат Федерального Собрания, что было расценено в СЕ как своего рода письменные обязательства России при вступлении в эту организацию;

- беспрепятственным доступом членов российской делегации, имеющих статус «специально приглашенных», к работе во все партийные группы и Комиссии ПАСЕ;

- возможностью свободного выступления на пленарных заседаниях Парламентской Ассамблеи, ее Комиссиях;

- поиском моделей поведения российской делегации при обсуждении заявок других государств на вступление в Совет Европы (включая контрпродуктивную попытку «заблокировать» прием Эстонии; непротивление вступлению других бывших республик СССР раньше РФ присоединиться к СЕ и т. д.);

- применением «двойных стандартов» к оценке политической ситуации в России (события сентября-октября 1993 г., роспуск Съезда народных депутатов, применение грубой физической силы к парламентариям) и в республиках бывшего Советского Союза (например,

массовое нарушение прав представителей «некоренных» национальностей в Прибалтике, ускоренный прием Эстонии, Литвы и Латвии в СЕ) и т.д.

ПАСЕ воздержалась от каких-либо официальных комментариев в связи с роспуском Верховного Совета и Съезда народных депутатов Российской Федерации, Ассамблея направила на выборы в Федеральное Собрание РФ представительную группу наблюдателей, руководили которой докладчики по приему России в СЕ (кроме Москвы, они посетили Татарстан и Ростовскую область). По оценке наблюдателей СЕ, выборы в России были свободные и демократические, имели место замечания, касающиеся главным образом отдельных технических моментов организации голосования, а также «некоторого неравенства шансов» между различными избирательными блоками и кандидатами<sup>1</sup>;

– активной подготовкой докладчиками Э. Мюллеманом, М. Биндигом, Д. Аткинсоном российского «досье»;

– созданием по Распоряжению Президента РФ (июнь 1992 г.) межведомственной рабочей группы совместно с Федеральным Собранием РФ по подготовке к вступлению в Совет Европы.

**II. Умеренно-консервативный** (с февраля 1995 г. по январь 1996 г.), включающий по времени период действия Резолюции ПАСЕ 1055 «продолжение диалога с Россией через специально приглашенную делегацию» и визиты докладчиков до «оттепели» (сентябрь 1995 г., Резолюция ПАСЕ 1065 о возобновлении рассмотрения заявки) и принятия Заключения ПАСЕ 1993 (январь 1996 г.) по заявке России на вступление в Совет Европы.

На данном этапе работы РФ по вступлению отмечаются (наряду с рядом уже указанных выше моментов) следующие моменты:

– консолидация всех ветвей российской власти по вопросу целесообразности и необходимости вступления России в Совет Европы;

– энергичная работа делегации Федерального Собрания РФ в ПАСЕ, включающая наряду с участием в рассмотрении вопросов повестки дня встречи на двухсторонней основе делегаций работу в Комитетах и партийных группах по разъяснению ситуации в России (включая недопущение интернационализации чеченской проблемы);

---

<sup>1</sup> См.: Международные парламентские организации. Справочник. Издание Государственной Думы ФС РФ. – М., 1994. С. 13.

– активная деятельность Министерства иностранных дел РФ, межведомственной рабочей группы по подготовке России к вступлению в Совет Европы;

– невключение в повестку дня заседаний Комитетов ПАСЕ вопроса о рассмотрении российской заявки до возобновления Ассамблеей этой процедуры;

– возобновление в сентябре 1995 г. (Резолюция ПАСЕ 1065) заявки на вступление «в связи с тем, что Россия приступила к поискам политического урегулирования конфликта в Чечне», проведения расследования по фактам нарушений прав человека, как заявленным, так и подтвердившимся, осуждение Советом Европы чеченских боевиков, захвата заложников, актов терроризма, «невыборочного применения силы российскими властями», нарушений международного гуманитарного права;

– уточнение докладчиками СЕ по России основных положений «российского досье», практическая подготовка к приему России в Совет Европы и т.д.

В целом на этом этапе взаимодействия Совета Европы и России умеренно-консервативный подход позволил преодолеть кризис во взаимоотношениях, не доводить дело до лишения российской делегации статуса «специально приглашенных», положительно завершить рассмотрение Россией своей заявки.

**III. Прагматический** этап (январь – февраль 1996 г.), по времени совпадающий с реализацией рекомендаций ПАСЕ 1193 Кабинету Министров СЕ пригласить РФ стать членом Совета Европы (Резолюция Кабинета Министров СЕ (96) 2 февраль 1996 г., принятием Государственной Думой ФС РФ 21 февраля 1996 г. Федерального закона «О присоединении Российской Федерации к Уставу Совета Европы» (одобрен Советом Федерации 22 февраля 1996 г., подписан Президентом РФ 23 февраля 1996 г. № 19-ФЗ), официальной церемонией вступления России в Совет Европы (Страсбург, 28 февраля 1996 г.), в ходе которой Министр иностранных дел Е. Примаков подписал соответствующие международно-правовые документы.

Данный короткий по времени период характеризуется:

– слаженной и продуктивной работой российских властей по первоочередной реализации положений Резолюции ПАСЕ 1193;

– единством взглядов в Государственной Думе и Совете Федерации, президентских и правительственных кругах по вопросу о необхо-

димости вступления России в Совет Европы и сверхскоростным прохождением Федерального закона «О присоединении Российской Федерации к Уставу Совета Европы» в Совете Федерации и президентских структурах;

- энергичной деятельностью МИДа России по реализации принятых решений на международной арене;

- разработкой конкретных планов и программ совершенствования законодательства и правоприменительной практики РФ в русле стандартов Совета Европы;

- подготовкой к полномасштабному участию России в деятельности основных рабочих органов Совета Европы, решением вопросов финансового взноса РФ в качестве одного из основных плательщиков этой международной организации;

- информированием населения России о предстоящем вступлении страны в данный международно-правовой институт.

В целом, на данном завершающем этапе был проявлен реализм и прагматизм как со стороны Совета Европы, так и России. Образно говоря, Совету Европы уже некуда было отступать в вопросах процедуры рассмотрения российской заявки, реализации желания иметь «полную Европу» от Атлантики до Урала (более 750 млн. европейцев, включая 150 млн. россиян), а России ускорять свой прием и пытаться диктовать сроки рассмотрения этой процедуры (членами СЕ к тому времени уже стали прибалтийские государства, Молдова, Украина).

Конечно, говоря об этапах вступления России в Совет Европы, мы во многом имеем в виду формальную сторону дела, в то время как сущностная сторона процесса полномасштабной интеграции РФ в эту авторитетную международную организацию требует еще многих усилий и более широких временных рамок. Эта работа активно идет и в наше время.

**Рекомендации и обязательства России, вступившей в Совет Европы.** Среди условий-рекомендаций присоединения РФ к СЕ, названных в Заключении ПАСЕ № 193 (1996)<sup>1</sup> по заявке России на вступ-

---

<sup>1</sup> Согласно Уставу Совета Европы, Заключение № 193 (1996) ПАСЕ от 25 января 1996 г. по заявке России на вступление в СЕ не имеет обязательной юридической силы. Содержащиеся в нем положения носят в целом рекомендательный характер. Однако Заключение № 193 фактически является приложением к имеющей юридическую силу Резолюции Комитета Министров СЕ 96/2

пление, можно выделить как рекомендации политико-правового характера, имеющие конкретные адреса и конструктивную направленность (носят объективный характер), так и общего, декларативного плана (носят субъективный характер). Были сняты с обсуждения или в ходе голосования по проекту заключения не получили поддержку, например, такие одиозные предложения, как:

- заменить слова «в связи с конфликтом в Чечне» на «в связи с колониальной войной в Чечне»;
- «правительство России упорно отказывает чеченскому народу в праве на самоопределение...»;
- ПАСЕ разработать в нарушение действующего механизма свою собственную парламентскую программу рекомендательного и контрольного характера «под эгидой комиссий Ассамблеи, отвечающих за реализацию Директивы № 508 (1995). Эта программа послужит дополнением к процедуре контроля директивы № 508 (1995) и ни в коем случае не будет подменять ее» и другие.

К первым необходимо отнести следующие рекомендации:

- принятие новых Уголовного, Уголовно-процессуального и Уголовно-исправительного кодексов, соответствующих стандартам Совета Европы; новых законов о роли, деятельности Прокуратуры и Бюро уполномоченного по правам человека, «о свободе собраний» и свободе вероисповедания и т.д.;
- адвокатов;
- привлечение к судебной ответственности лиц, признанных виновными в нарушении прав человека в Чечне;
- реальное обеспечение конституционного права граждан России (ст. 27) на свободу передвижения и выбор места жительства;
- улучшение условий содержания заключенных, особенно в следственных изоляторах;

---

от 8 февраля 1996 г. с предложением России вступить в члены организации. При обсуждении в Государственной Думе и Совете Федерации вопроса о присоединении Российской Федерации к Уставу Совета Европы депутаты и члены Совета Федерации имели «на руках» и обсуждали Заключение № 193 (1996 г.) Парламентской Ассамблеи и Резолюцию 96/2 Комитета Министров СЕ, тем самым имея в виду широкий круг поднятых в Заключении вопросов в отношении как исполнительной, так и законодательной власти в России.

– передача из МВД в компетенцию Министерства юстиции России права управления пенитенциарными учреждениями и надзора за исполнением наказаний (как только станет возможным);

– ратификация в течение года Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, а также протоколов к ней, включая Протокол № 6, касающийся отмены смертной казни в мирное время. Распоряжением № 53 от 27 февраля 1997 г. Президент Российской Федерации поручил МИД России подписать от имени Российской Федерации Протокол № 6 (относительно отмены смертной казни) от 28 апреля 1983 г. к ЕКПЧ. Данным распоряжением поручалось также «Минюсту России совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти... разработать комплекс мер по поэтапному решению проблем, связанных с ратификацией Протокола № 6...»;

– подписать в течение года с момента вступления Европейскую конвенцию о запрещении пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения;

– подписать в течение года после вступления Рамочную конвенцию о защите национальных меньшинств, Европейскую Хартию местного самоуправления и Хартию региональных языков и языков меньшинств; следовать на практике рекомендациям, изложенным в данных документах;

– подписать и ратифицировать другие конвенции СЕ, в частности касающиеся выдачи преступников, взаимной помощи в уголовно-правовой сфере, «отмывания» денег, конфискации доходов от преступной деятельности (с момента вступления);

– «принять закон об альтернативной службе», как это предусмотрено ст. 59 Конституции;

– поддержка и укрепление в России правозащитных неправительственных организаций, создание гражданского общества.

Среди рекомендаций второй группы можно назвать, например, следующие условия вступления РФ в СЕ, граничащие либо с вмешательством в межгосударственные отношения и внутренние дела России, либо действительно носящие пропагандистский характер. Многие из этих «указаний» Россия давно выполняет добровольно и добросовестно.

Это:

– разрешать международные и внутренние споры мирными средствами, не угрожать соседям; урегулировать пограничные споры в соот-

ветствии с принципами и нормами международного права; действующими международными договорами;

- укрепление профессиональной коллегии адвокатов;
- укрепление профессиональной коллегии адвокатов, реформирование прокуратуры;
- в течение года после вступления пересмотреть закон о федеральных службах безопасности, отменить право ФСБ «иметь в своем ведении и управлять центрами предварительного заключения»;
- в течение шести месяцев после вступления ратифицировать соглашение между Правительствами РФ и Молдавии от 21 октября 1994 г. и продолжить вывод 14-й армии и ее военного снаряжения;
- выполнять обязательства по Договору о сокращении вооруженных сил и вооружений в Европе;
- вести переговоры с европейскими странами по вопросам возврата культурных ценностей, включая архивы, вывезенные в Москву в 1945 г.;
- вернуть собственность религиозных организаций;
- в подходе к иностранным государствам не применять концепций «ближнего зарубежья», «зоны особых интересов России»;
- оказание содействия лицам, «ранее депортированным из оккупированных балтийских государств, или их потомкам в возвращении в свои страны»;
- прекратить практику ограничений на зарубежные поездки «лиц, владеющих государственными секретами», и облегчить доступ к архивам иностранных граждан;
- «сотрудничать в духе доброй воли с международными гуманитарными организациями и допускать их деятельность на российской территории в соответствии с их мандатом»;
- «сократить и, в конечном счете, исключить случаи жестокого обращения, а также гибели людей в вооруженных силах, не задействованных в вооруженных конфликтах»;
- «строго соблюдать положения международного права, в том числе в случаях вооруженных конфликтов на своей территории»;
- «предложить проведение правовой реформы с тем, чтобы привести все национальное законодательство в соответствие с принципами и стандартами СЕ»;
- сотрудничать в вопросе реализации взятых на себя обязательств и обязанностей, включая осуществление контроля за этим со стороны СЕ.

Часть указанных выше условий и рекомендаций вытекает, видимо, из недостаточно глубокого знания самим Советом Европы реального положения дел в Российской Федерации, проводимой ею внутренней и внешней политике.

Например, не отвечает реальному положению дел пункт о необходимости создания в России профессиональной коллегии адвокатов, поскольку такие коллегии созданы уже давно и успешно функционируют. Что же касается обеспечения равных прав для защиты и обвинения в ходе предварительного следствия и уголовного судопроизводства, то такое равенство предусмотрено в законопроекте об адвокатуре и в проекте нового Уголовно-процессуального кодекса.

Не соответствует действительности и бытующее в Совете Европы мнение о «нереформированной и основанной на коммунистических принципах» деятельности российской прокуратуры.

Так, согласно действующему в редакции 17 ноября 1995 г. Закону РФ «О прокуратуре Российской Федерации» (был принят в 1992 г.) прокуроры не контролируют решения судов, и в соответствии с процессуальным законодательством РФ участвуют в рассмотрении дел судами, опротестовывают противоречащие закону решения, приговоры, определения и постановления судов.

В целом Закон о Прокуратуре 1995 г. существенно изменил ее место и роль в системе правоохранительных органов Российской Федерации. Согласно этому закону, в частности, прокуратура лишена функций надзора за соблюдением законов гражданами, значительно сужены пределы вмешательства прокуроров в деятельность органов управления и контроля, а также субъектов хозяйствования. За деятельностью самой прокуратуры установлен судебный контроль. Так что нет оснований говорить о «нереформированности» прокуратуры. Тем более что сегодня создается баланс в отношениях между судебной властью и прокуратурой.

Более того, слепое копирование прокурорских систем других европейских стран, каких-либо единых стандартов в этой тонкой сфере деятельности может принести не пользу, а вред нашей правовой системе. В настоящее время прокурорский надзор достаточно эффективно осуществляется в тех сферах, где не действует в полной мере судебный, а тем более парламентский или уполномоченного по правам человека контроль.

Вряд ли укрепит российский правопорядок и пунктуальное выполнение рекомендаций ПАСЕ в отношении ФСБ. Как показывает опыт, именно органы ФСБ оказались наиболее подготовленными для осуществления предварительного следствия по делам, связанным с национальной безопасностью, и лишение их права предварительного следствия по определенным категориям уголовных дел было бы несвоевременным. Поэтому в проекте нового Уголовно-процессуального кодекса по-прежнему предусмотрены следственные функции ФСБ. Не изменил свою точку зрения в этом вопросе и Президент РФ, подписав в мае 1997 г. Указ № 515 «О структуре Федеральной Службы Безопасности РФ». Согласно Указу, Следственное управление и Следственный изолятор остаются структурными подразделениями Федеральной Службы безопасности.

Иначе как попыткой вторжения в отношения Россия – Молдавия и давления на российского законодателя, трудно назвать рекомендацию-обязательство для России в течение шести месяцев после вступления в СЕ ратифицировать соглашение от 21 октября 1994 г. подписанное главами России и Молдавии, тем более что вывод 14-й армии проводился и проводится плановым порядком, да и сама российская военная группировка в Приднестровье давно не является армией в понимании этой военной категории.

Принципиально важно также и то, что Соглашение о правовом статусе, порядке и сроках вывода воинских формирований Российской Федерации, временно находящихся на территории Республики Молдавия, предусматривает синхронизацию практических шагов по выводу войск с политическим урегулированием приднестровского конфликта и определением особого статуса Приднестровского региона Республики Молдова. В сложившихся условиях российский воинский контингент выполняет свою миротворческую роль в Приднестровье, является важным фактором, стабилизирующим обстановку в регионе.

Что же касается выполнения обязательств по Договору о сокращении обычных вооружений, то Россия его выполняла и выполняет, а сами вопросы безопасности в прямой постановке не являются компетенцией Совета Европы.

Говоря о требовании «реституции культурных ценностей...», следует отметить, что Россия ведет переговоры по данной проблеме с заинтересованными странами (Польшей, Венгрией, Германией), в Государственной Думе ФС РФ был подготовлен соответствующий закон.

Нет проблемы и в вопросе «в кратчайшие сроки вернуть собственность религиозных организаций». В соответствии с распоряжением Президента РФ «О передаче религиозным организациям культовых, зданий и иного имущества» (апрель 1993 г.) и Постановлением Правительства России «О порядке передачи религиозным объединениям относящегося к федеральной собственности имущества религиозного назначения» (март 1995 г.) за период с 1992 по 1994 гг. было передано более 650 сооружений. В 1995 г. эта цифра достигла 800.

Нет никакой необходимости признать, как неправильную концепцию двух различных категорий иностранных государств, рассматривающую некоторые из них как зону особых интересов, именуемую «ближним зарубежьем», поскольку такой концепции во внешней политике России не существует. Запретить же журналистам использовать термин «ближнее зарубежье» невозможно.

Российское законодательство и правоприменительная практика в вопросах «ограничений на зарубежные поездки лиц, владеющих государственными секретами на деле», существенно не отличается от практики стран – членов Совета Европы, что подтверждается соответствующими исследованиями.

Постоянно Российская Федерация сотрудничает и с международными гуманитарными организациями. Так, только в Чечне их действовало порядка десяти, в том числе такие известные, как «Врачи без границ», МККК и другие. Россия, как и прежде, остается приверженной принципам урегулирования международных споров мирным путем, проводит политику добрососедства со всеми странами, не имеет территориальных претензий к сопредельным государствам, добросовестно сотрудничала и сотрудничает с Советом Европы в вопросах контроля за выполнением принятых на себя обязательств при вступлении в Союз.

Конечно, и среди указанного выше перечня рекомендаций есть положительные, требующие пунктуального исполнения. Кто против, например, сокращения и исключения гибели людей в Вооруженных Силах или продолжения проведения правовой реформы? Но хотелось бы еще раз заметить, что в большинстве случаев у Российской Федерации есть желание и стремление решать указанные выше проблемы.

Об этом Совет Европы, например, был уведомлен в специальном послании в январе 1995 г., подписанном Президентом Б. Ельциным, Пред-

седателем правительства В. Черномырдиным и руководившими в то время палатами Федерального Собрания В. Шумейко и И. Рыбкиным.

Речь идет о приложении к посланию – «Пояснения к составлению и плану совершенствования правового порядка в России»<sup>1</sup>. В пояснениях были даны ответы на вопросы, поставленные докладчиками Парламентской Ассамблеи Совета Европы по России, представлен достаточно полный анализ совершенствования российского законодательства и правоприменительной практики в соответствии со стандартами Совета Европы.

Пояснения были подготовлены межведомственной рабочей группой по подготовке к вступлению РФ в СЕ. Многие положения, цифры и факты, приведенные в нем, не утратили своей актуальности и сегодня.

В целом, данный правительственно-парламентский доклад содержал ответы на следующие основные группы вопросов<sup>2</sup>:

*Во-первых, состояние и перспективы совершенствования действующей в РФ системы законодательства, с учетом принятия Конституции России, имеющей прямое действие. Речь идет о работе новых или весьма дополненных Уголовного, Уголовно-процессуального, Гражданского, Гражданско-процессуального, Исправительно-трудового и других кодексов (например, принятого в первом чтении Государственной Думой осенью 1997 г. Налогового Кодекса, собравшего более 4 тыс. поправок), регламентирующих многие сферы общественной жизни.*

*Во-вторых, о ходе судебной реформы, статусе судей, возрастании роли этого института в российской действительности; работе прокуратуры и адвокатуры; реализации идеи введения в России поста уполномоченного по правам человека.*

Как известно, соответствующий Федеральный Конституционный закон РФ прошел тернистый путь принятия (с июля 1994 г. в первом чтении в Государственной Думе) до принятия его и одобрения Президентом РФ в феврале 1997 г. После него последовали бесплодные попытки избрать в парламенте конституционным большинством самого омбудсмана.

---

<sup>1</sup> См.: Право Совета Европы и Россия. С. 25–67.

<sup>2</sup> Раскрывая основные положения доклада, автор в ряде случаев приводит положения, свидетельствующие о прогрессе в реализации указанных выше намерений после 1995 г.

В соответствии с законом Уполномоченный наделен достаточно широкими полномочиями. Он, например, рассматривает жалобы на решения или действия (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных служащих (ст. 16 Закона РФ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»), если раньше заявитель обжаловал эти решения или действия (бездействия) в судебном либо административном порядке, но не согласен с решениями, принятыми по его жалобе.

В соответствии со ст. 23 Уполномоченный вправе знакомиться с уголовными, гражданскими делами и делами об административных правонарушениях, решения (приговоры) по которым вступили в законную силу, а также с прекращенными производством делами и материалами, по которым отказано в возбуждении уголовных дел.

По результатам рассмотрения жалобы Уполномоченный имеет право обратиться в суд с заявлением в защиту прав и свобод, нарушенных решениями, действиями (или бездействием) государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица, а также лично либо через своего представителя участвовать в процессе в установленных законом формах (ст. 29).

Принятие ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека» повлекло за собой внесение изменений и дополнений в Гражданско-процессуальный, Уголовно-процессуальный кодексы РСФСР (март 1997 г.) в части закрепления за Уполномоченным права знакомиться с гражданским делом, по которому решение или определение о его прекращении вступило в законную силу, и право знакомиться с уголовным делом, приговор по которому вступил в законную силу, либо с делом, производство по которому прекращено, а также с материалами об отказе в возбуждении уголовного дела (ст. 322 ГПК и ст. 375 УПК РСФСР).

В рамках проводимой в России правовой реформы готовится к внесению на рассмотрение Государственной Думы третья часть Гражданского кодекса Российской Федерации «Кодекс об административных правонарушениях».

Далее, на наш взгляд, целесообразно привести краткую хронику реформирования отечественной судебной системы за последние годы:

– 6 июня 1997 г. Государственной Думой принят в первом чтении проект Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации;

– 8 декабря 1995 г. Государственной Думой принят Федеральный закон «О дополнительных гарантиях социальной защиты судей и ра-

ботников аппарата судов Российской Федерации» (подписан Президентом Российской Федерации 10 января 1996 г.);

– 24 апреля 1996 г. в Государственной Думе пошел в первом чтении Федеральный закон «Об адвокатуре в Российской Федерации»;

– 23 октября 1996 г. Государственной Думой принят Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации» (подписан Президентом Российской Федерации 31 декабря 1996 г.).

Находится на рассмотрении в Государственной Думе проект федерального закона «О мировых судьях».

*В-третьих, о свободе средств массовой информации, освещении ими деятельности государственных органов власти, поддержании властями их работы.*

5 июня 1996 г. Государственной Думой принят Федеральный закон «Об участии в международном информационном обмене» (подписан Президентом Российской Федерации 4 июля 1996 г.).

*В-четвертых, о положении национальных меньшинств, прохождении в Государственной Думе России правительственного и парламентского проектов «О национально-культурной автономии» и «Национальных меньшинствах», соответствии их «Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств (1995 г.) Совета Европы.*

*В-пятых, о свободе совести, деятельности на территории России религиозных организаций. В 1997 г. многие читатели наверняка следили за баталиями, развернувшимися вокруг одобрения Президентом РФ соответствующего закона. На парламент, главу государства делались попытки оказать беспрецедентное давление со стороны различного рода религиозных сект, действующих как за рубежом, так и в России.*

Но получивший поддержку у традиционных конфессий Закон «О свободе совести и о религиозных объединениях» (сентябрь 1997 г.) с учетом некоторых поправок Президента РФ был принят и вступил в силу.

Еще раньше, как известно, основополагающие религиозные нормы и свободы, соответствующие стандартам и принципам Совета Европы, были реализованы, в Законе РСФСР «О свободе вероисповеданий» от 25 сентября 1990 г.

Между тем шумиха вокруг «недемократичности» нового закона и поныне «вспыхивает» в Парламентской Ассамблее СЕ. Ее активисты – парламентарии католических стран пытаются обращать внимание на «ущемление положения религиозных сект в России».

*В-шестых, характеризует вопросы совершенствования местного самоуправления, деятельности региональных властей, соответствия законодательных актов субъектов Российской Федерации Конституции и российским федеральным законам.*

В этой сфере после направления доклада в СЕ произошел существенный прогресс.

Несмотря на некоторое сопротивление верхней палаты парламента – Совета Федерации, приняты и действуют Федеральные законы об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации, о финансовых основах его деятельности, продолжается работа над законодательным закреплением статуса муниципального служащего.

23 октября 1996 г. Государственной Думой принят Федеральный закон «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» (подписан Президентом Российской Федерации 26 ноября 1996 г.).

Они базируются на имеющемся российском опыте и целиком соответствуют Европейской Хартии местного самоуправления 1985 г.

29 мая 1997 г. Президентом РФ подписан Указ № 531 «О Совете по местному самоуправлению в РФ». В соответствии с Указом в РФ образован Совет по местному самоуправлению, в задачу которого входят: координация деятельности местных органов; рассмотрение важнейших вопросов развития местного самоуправления; подготовка соответствующих предложений Президенту России; разработка государственной политики в области местного самоуправления и мер по ее реализации; обеспечение взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Укрепляются также связи Государственной Думы Федерального Собрания и органов местного самоуправления через работу думского комитета по местному самоуправлению, проведение парламентских слушаний, поездки депутатов в регионы и т.д. Следует также отметить, что за последние годы состоялись выборы всех глав администраций (губернаторов), правительств субъектов Российской Федерации, а также региональных парламентов – Законодательных (представительных) Собраний, Советов, Дум и т.д., разработан и рассмотрен парламентом ряд законодательных актов на эту тему (об основах организации госу-

дарственной власти в субъектах РФ, о порядке изменения конституционно-правового статуса субъекта РФ и т.д.).

Несколько сложнее обстоят дела с формированием единой конституционной системы России, приведением в соответствие с Конституцией РФ законодательных актов, конституций субъектов РФ; реальным наполнением федеративных начал российской государственности.

Действенную консультативную помощь в этом оказывают эксперты Совета Европы.

*В-седьмых*, в докладе довольно подробно говорилось о положении дел с пенитенциарной системой, содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступления, допуске в тюрьмы представителей международных организаций и т.д.

«...Положение дел в местах лишения свободы продолжает оставаться неудовлетворительным, – отмечалось в докладе. – В частности, из 137 следственных изоляторов и тюрем 117 (76 %) переполнены, 60 % СИЗО не пригодны к эксплуатации, а 26 % – подлежат сносу.

Имеют место многочисленные факты нарушения сроков содержания под стражей, установленных уголовно-процессуальным законодательством...

В последние годы принят комплекс мер по улучшению положения в российских колониях и тюрьмах».

Разработана Федеральная программа строительства и реконструкции следственных изоляторов и тюрем, в соответствии с которой предусматривается в течение пяти лет создать более 80 тыс. новых мест и реконструировать 30 тыс. мест в пенитенциарных учреждениях.

18 декабря 1996 г. Государственной Думой принят Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации (подписан Президентом Российской Федерации 8 января 1997 г.).

Согласно ст. 3 кодекса, в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и Конституцией РФ уголовно-исполнительное законодательство России и практика его применения основываются на строгом соблюдении гарантий защиты от попыток насилия и другого жестокого и унижающего человеческое достоинство обращения с осужденными.

В данной статье отмечается, что рекомендации международных организаций по вопросам исполнения наказаний и обращения с осужденными реализуются в уголовно-исполнительном законодательстве РФ при наличии необходимых экономических и социальных возмож-

ностей. Это касается и соответствующих норм Совета Европы. Статья 73 Уголовно-исполнительного кодекса установила правило, что осужденные к лишению свободы отбывают наказание в исправительных учреждениях в пределах территории субъекта РФ, в котором они проживали или были осуждены.

В Российской Федерации действует Закон «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступления», отвечающий международным стандартам в области режима содержания под стражей лиц, подозреваемых в совершении преступления.

Законом, в частности, предусматривается снятие ограничений подозреваемым и обвиняемым на переписку, приобретение ими продуктов питания и предметов первой необходимости, получение посылок. Им предоставляется право получать информацию о режиме содержания под стражей при поступлении в места предварительного заключения, право отправлять религиозные обряды, право на личную безопасность и другие права.

Одновременно устанавливаются дополнительные гарантии их соблюдения<sup>1</sup>. В представленных Совету Европы пояснениях подчеркивалась и заинтересованность МВД РФ в контактах с международными правозащитными организациями, оказании ими конкретной помощи осужденным, что сохраняется и в настоящее время.

О стремлении России соответствовать стандартам Совета Европы говорит и правоприменительная практика в стране.

Так, смертная казнь в России не отменена, но изменен порядок и условия исполнения этого вида наказания (с августа 1996 г. действует мораторий на исполнение смертных приговоров), в УК РФ сокращено количество статей (с 22 до 5), по которым предусмотрена данная мера наказания. Это: «убийство» (ст. 105), «посягательство на жизнь государственного или общественного деятеля» (ст. 277), «посягательство на жизнь лица, осуществляющего правосудие или предварительное расследование» (ст. 295), «посягательство на жизнь сотрудника правоохранительного органа» (ст. 317), «геноцид» (ст. 357), т.е. особо опасные преступления.

В соответствии с законом от 5 декабря 1991 г. была отменена смертная казнь за нарушение правил о валютных операциях при отягчающих обстоятельствах, а российский закон от 17 декабря 1992 г.

---

<sup>1</sup> См.: Право Совета Европы и России. С. 40–41, 50.

предусмотрел возможность замены смертной казни пожизненным заключением. Соответствующее положение и в ст. 57 УК РФ. Закон от 29 апреля 1993 г., где подтвержден запрет применения смертной казни в отношении женщин, лиц, не достигших до совершения преступления 18-летнего возраста, а также мужчин старше 65 лет, что также закреплено в новом УК РФ.

С 1998 г. уголовно-исправительная система передается из ведения МВД РФ в ведение Министерства юстиции России. Действует Закон об учреждениях и органах, исполняющих наказания в виде лишения свободы.

Вместе с тем российская пенитенциарная система, конечно, требует серьезного совершенствования, следует и дальше предпринимать интенсивные меры как законодательного, так и организационного характера, направленные на изменение существующего положения. Это введение в действие нового Уголовно-процессуального кодекса, предполагающего расширить практику применения к обвиняемым мер пресечения, не связанных с лишением свободы, таких, как залог и подписка о невыезде; улучшение финансирования мест лишения свободы; общее улучшение экономической ситуации в стране и т.д.

*В-осьмых*, в поле зрения «Пояснений к состоянию и планам совершенствования правового порядка в Российской Федерации» оказались и ответы на такие вопросы докладчиков, как:

– когда и какие меры будут предприняты для обеспечения того, чтобы ст. 27 Конституции, а также закон о праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения и выбора места пребывания и жительства на территории Российской Федерации (от 25 июня 1993 г.) выполнялись на всей территории Российской Федерации?

– когда и какие конкретные меры будут предприняты по совершенствованию существующей правоприменительной практики в целях обеспечения гарантий прав человека и принципов верховенства права, а также создания условий для установления рыночных отношений?

– будут ли предприняты меры для более полного обеспечения равенства между мужчиной и женщиной в целом и в частности для обеспечения женщинам равных возможностей при трудоустройстве?

На эти и другие вопросы также даются обстоятельные ответы в докладе группы экспертов (1997 г.) «Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод и законодательство, и правоприменительная практика Российской Федерации (сравнительный анализ)».

Этой проблеме была посвящена прошедшая в Институте государства и права РАН при содействии Совета Европы 10–11 декабря 1996 г. научно-практическая конференция «Российское законодательство и Европейская Конвенция о запрете прав человека и основных свобод»<sup>1</sup>.

На наш взгляд, необходимо лишь еще раз подчеркнуть, что «Пояснения к состоянию и планам совершенствования правового порядка в Российской Федерации» внесли весьма существенный вклад в дело вступления России в Совет Европы, а условия-рекомендации, изложенные в заключении ПАСЕ № 192 (1996), по заявке РФ на вступление в Совет Европы во многом носят обязательный характер, по целому ряду позиций не противоречат национально-государственным интересам Российской Федерации, тщательно «отслеживаются» как докладчиками Совета Европы по «российскому досье», так и Комиссией по мониторингу ПАСЕ, другими органами СЕ и отдельными парламентариями.

В подтверждение этого целесообразно обратить внимание на подготовленный (апрель 1997 г.) Комитетом по юридическим вопросам и правам человека ПАСЕ доклад Р. Биндига (Германия, Группа социалистов) «Исполнение Российской Федерацией ее обязательств», который отмечает как положительные, так и негативные стороны российской политико-правовой действительности, хронометрирует «выполнение нами взятых на себя обязательств, несовершенства в российском законодательстве и правоприменительной практике».

Так, по мнению докладчика, «Российская Федерация сделала определенный прогресс в выполнении принятых ею обязательств. Однако... в целом этот прогресс идет медленно и беспорядочно, а иногда наблюдаются и шаги назад».

«Причин такого стояния на месте множество, – считает Р. Биндиг, – от перегруженности законодательства и судебной системы – ведь независимо от прилагаемых усилий есть предел для принятия новых законов или разбираемых в суде дел – до простого нежелания проводить реформы, нехватка средств и непонимание требований Совета Европы».

К беспорным успехам реформирования российского законодательства докладчик относит принятие нового Уголовного кодекса, «который в значительной степени является совместимым с международными стандартами и с Европейской Конвенцией по правам челове-

---

<sup>1</sup> См. более подробно: Государство и право. 1997. № 5. С. 92–99.

ка» и продвижение в разработке новых Уголовно-процессуального кодекса и Закона об исполнении судебных решений.

К недостаткам же отнесено то, что «российские власти принимали мало попыток реформировать деятельность прокуратуры и спецслужб в соответствии с принятыми Россией обязательствами»:

– «условия содержания в центрах предварительного заключения и в тюрьмах ухудшились после вступления России в Совет Европы»;

– «очень немногие из тяжких нарушений прав человека, совершенных в ходе чеченского конфликта вооруженными силами, были расследованы, не говоря уже о предании виновных суду»;

– «президентский Указ № 1226 не был пересмотрен, несмотря на то, что положение о задержании на 30 суток без предъявления обвинения противоречит не только Европейской Конвенции по правам человека, но и самой Российской Конституции»;

– «после вступления России в Совет Европы 54 смертных приговора приведены в исполнение, что является открытым нарушением конкретных обязательств России ввести мораторий на исполнение приговоров», однако «неофициальный мораторий действует со 2 августа 1996 г.»;

– не ратифицированы российскими властями ЕКПЧ<sup>1</sup> и Протоколы к ней, Конвенция по недопущению пыток, рамочная Конвенция по защите национальных меньшинств и другие документы СЕ;

– «неприменение принципа верховенства закона», отсутствие кодификации законов, слабое развитие правовых структур, неприменение новых законов или постановлений.

Как видим, Комитетом по юридическим вопросам и правам человека ПАСЕ был заявлен весьма внушительный список недостатков, из которого следовал заключительный вывод – призыв к российской власти «всерьез отнестись к принятым ею обязательствам и выполнить их без дальнейших проволочек», и рекомендация Совету Европы направить помощь и программу сотрудничества «на решение наиболее деликатных проблем, например, улучшение условий в тюрьмах, реформа деятельности прокуратуры и спецслужб...».

Как нетрудно заметить, обоснованные недостатки (по оценке европейских парламентариев) в российской правовой системе повторяются в целом ряде документов Совета Европы и находятся в постоянном поле зрения этой международной организации.

---

<sup>1</sup> ЕКПЧ – сокращение от Европейской Конвенции о правах человека.

В свою очередь, Российская Федерация, в соответствии с Заключением № 193 проводит значительную законодательную работу «...с тем, чтобы привести все национальное законодательство в соответствие с принципами и стандартами Совета Европы», о чем свидетельствует следующий пример.

Генеральный секретарь Совета Европы (СЕ) Турбьерн Ягланд в ходе своего визита в РФ в декабре 2016 г. встретился с президентом РФ Владимиром Путиным, а также провел непростые переговоры с депутатами Госдумы. Как поделились участники встречи, Ягланд попросил главу нижней палаты парламента Вячеслава Володина не увязывать снятие санкций с делегации РФ с возвратом в Парламентскую ассамблею СЕ (ПАСЕ). Но в Государственной Думе все же считают, что к январской сессии с проблемами разобраться не получится.

Владимир Путин, приняв Ягланда в Кремле, пожелал ему успешно справиться со своей насыщенной программой в России. Президент напомнил, что Россия уже двадцать лет в СЕ, и за это время присоединилась к шестидесяти соглашениям и протоколам. И не просто присоединилась, но и многого достигла, добавил гость Кремля. «Была работа по Уголовному кодексу РФ, работали и с Гражданским кодексом, серьезные подвижки наблюдаются в области системы исполнения наказаний – пенитенциарной системы», – отметил положительные моменты он.

Несмотря на трения, сотрудничество России и Совета Европы фундаментально не пострадало, поделился также мнением он. «Сейчас Европа переживает не самые простые времена, имеют место некоторые разногласия, некоторая напряженность. Я, тем не менее, рад, что в рамках Совета Европы у нас сохранился дух сотрудничества», – сказал Ягланд.

Одно из ключевых трений – лишение России права голоса и основных полномочий в ПАСЕ. Руководство СЕ уже не в первый раз приезжает в Москву, чтобы убедить российских парламентариев вернуться к работе в ассамблее. Однако в Госдуме требуют сначала отменить дискриминационные меры в отношении российской делегации. Это вновь подтвердил Ягланду Вячеслав Володин. Он заявил, что такой подход «ставит под сомнение демократические основы» и бьет по престижу СЕ.

«Господин Ягланд пытался убедить Вячеслава Володина, российскую сторону в том, чтобы не увязывать те условия, которые были

выдвинуты в начале беседы с возможностью возвращения российской делегации для работы в ПАСЕ», – рассказал после закрытой части встречи первый вице-спикер Госдумы Иван Мельников.

Однако в ГД не надеются на немедленный успех, хоть и заметили попытки европарламентариев вывести ситуацию из тупика. Как поделился с журналистами председатель Комитета Госдумы по международным делам Леонид Слуцкий, к январю 2017, когда откроется сессия ПАСЕ, проблемы еще не рассосутся. «Мы не можем лишний раз экспериментировать на своем авторитете и подвергать себя риску, а точнее, заведомой опасности вновь быть лишенными права голоса», – пояснил он, поставив под сомнение участие РФ в ближайших сессиях ассамблеи<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Замахина Т. Генсек Совета Европы // Российская газета. 2016. 7 дек. № 277 (7145).

**Авраменко А.В.**

студентка 2-го курса магистратуры заочной формы  
обучения Международного юридического института

**Avramenko A.V.**

2-year magistracy student  
Extramural studies  
International Law Institute

**Право биоэтики:  
отдельные вопросы защиты прав человека**

**The Right of Bioethics:  
Selected Issues of Human Rights Protection**

***Аннотация.** В данной статье рассматривают перспективы развития биоэтики, как науки в связи с возникшим прогрессом биомедицинской науки и внедрением новейших технологий в практику здравоохранения. В настоящее время наблюдается реальная угроза стирания нравственных границ в медицинской деятельности, установленных ранее. Задачами является анализ принципов биоэтики и также рассмотрение вопросов их законодательного закрепления, для защиты фундаментальных моральных ценностей общества, игнорируемых в процессе деятельности человека в медицине и биологии.*

***Abstract.** In this article, the perspectives of the development of bioethics as a science in connection with the emerging progress in biomedical science and the introduction of new technologies into health care practice are considered. At present, there is a real threat of erasure of moral boundaries in medical activity, established earlier. The task is to analyze the principles of bioethics and also to consider the issues of their legislative consolidation, to protect the fundamental moral values of society, ignored in the process of human activities in medicine and biology.*

***Ключевые слова:** конвенция о биоэтике, геном человека, трансплантация органов, российская практика.*

***Key words:** Convention on Bioethics, Human Genome, Organ Transplantation, Russian Practice.*

Развитие технологий и повышения уровня достижений в области медицины предполагают корректировку и реформирование системы правового обеспечения защиты прав человека. В связи с прогрессом биомедицинской науки и внедрением новейших технологий в практику здравоохранения необходимо детально исследовать и проанализировать этические, философские и антропологические проблемы.

На сегодняшний день систему правового обеспечения защиты интересов здоровья граждан составляют как международные правовые акты, так внутригосударственные нормативно-правовые акты. Концепции прав граждан в сфере охраны и защиты здоровья также закреплены в документах этико-правового характера. Правовые системы современных стран, которые реализуют права, свободы и интересы человека и гражданина, в связи с интеграцией и глобализацией правовых систем опираются на общепризнанные принципы и нормы международного права.

Одним из международных актов, призванным обеспечивать защиту интересов потребителей медицинской услуги, является Конвенция о защите прав и достоинства человека в связи с применением достижений биологии и медицины: Конвенция о правах человека и биомедицине.

Основной целью, которую пытались достичь авторы данного документа, выступает защита достоинства и индивидуальной целостности человека и гарантирование каждому без исключения соблюдения неприкосновенности личности и других прав и основных свобод в связи с применением достижений биологии и медицины. Достижение указанной цели предполагается посредством существующих на международном и национальном уровне различий в организации и осуществлении контроля над изъятием органов и тканей у живых доноров в целях трансплантации, проведения биомедицинских исследований с участием человека, в том числе касающихся генома человека, использованием их результатов в практической деятельности. Последнее становится особенно актуальным в связи с прогрессом современной генетики и медицины в целом. Также Конвенция провозглашает принцип приоритета интересов отдельной личности над интересами общества и науки. Так, перспективы получения таких результатов исследования, которые бы принесли огромную пользу обществу в целом, не дают оснований исследователям для проведения экспериментов без согласия участника исследования или с нарушением установленных правил.

В соответствии со ст. 16 Конвенции исследования на людях могут проводиться только при соблюдении следующих условий: в случае, если не существует альтернативных методов исследования, сопоставимых по своей эффективности; риск, которому может быть подвергнут испытуемый, не превышает потенциальной выгоды от проведения данного исследования; проект предлагаемого исследования был утвержден компетентным органом после проведения независимой экспертизы научной обоснованности проведения данного исследования, включая важность его цели, и многостороннего рассмотрения его приемлемости с этической точки зрения; лицо, выступающее в качестве испытуемого, проинформировано об имеющихся у него правах и гарантиях, предусмотренных законом; получено явно выраженное, конкретное письменное согласие. Такое согласие может быть беспрепятственно отозвано в любой момент. Для лиц, неспособных дать согласие на медицинское вмешательство, также предусмотрена защита, такое вмешательство может быть осуществлено исключительно в интересах такого лица.

Право человека на уважение своей частной жизни, в том числе и тогда, когда это касается сведений о его здоровье. Каждый человек имеет право ознакомиться с любой собранной информацией о своем здоровье. В то же время необходимо уважать желание человека не быть информированным на этот счет.

Большинство положений Конвенции, а также законодательное закрепление некоторых принципов биоэтики можно усмотреть в российских нормативных актах<sup>1</sup>. Так, в Федеральном законе от 21.11.2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» закреплена, например, обязанность врача и медицинских организаций по сохранению врачебной тайны пациента. К врачебной тайне относятся сведения об обращении гражданина за оказанием медицинской помощи, а также о диагнозе заболевания, результатах обследования. При проведении научных исследований данная обязанность отражает обеспечение защиты прав и свобод человека на неприкосновенность частной жизни.

---

<sup>1</sup> Конвенция о защите прав человека и человеческого достоинства в связи с применением биологии и медицины: Конвенция о правах человека и биомедицине ETS № 164 (Принята Комитетом министров Совета Европы 19 ноября 1996 г.)

Также в Конвенции указывается на равную доступность медицинской помощи. Так, каждый человек имеет право на получение качественной медицинской помощи вне зависимости от материального, социального положения.

Основополагающие принципы, призванные заложить основу для принятия человечеством мер в связи с нарастающими проблемами и противоречиями, с которыми сталкивается человечество в результате научно-технического прогресса, закреплены во Всеобщей декларации о биоэтике и правах человека. Из которой следует, что этические проблемы, порождаемые стремительным научным прогрессом и соответствующими технологическими разработками, следует рассматривать, обеспечивая должное уважение достоинства человеческой личности и всеобщее уважение и соблюдение прав человека и основных свобод. Моральная ответственность и анализ этических проблем должны быть неотъемлемой частью научно-технического прогресса и что биоэтика должна играть главенствующую роль в выборе необходимых решений по вопросам, возникающим в связи с таким прогрессом. Одной из целей Декларации является указание на необходимость соблюдения рамок этических принципов в процессе научных исследований и при достижении результатов, приносимых научно-техническим прогрессом.

Важный фактор адекватного восприятия биоэтики в качестве одного из уровней социального регулирования медицинской деятельности – функционирование комитетов по этике. В рамках проблем правового регулирования медицинской деятельности особое значение приобретают вопросы роли, значения и правовых особенностей функционирования комитетов по вопросам этики (этических комитетов) в области охраны здоровья граждан. Существующая сегодня ситуация позволяет рассматривать этические комитеты, как:

- средство защиты прав пациента и отдельных категорий населения;
- один из разделов биомедицинской этики – новой междисциплинарной области знаний;
- важный инструмент юридической регламентации отдельных видов медицинской деятельности.

Одной из основных функций этических комитетов является защита прав пациентов при оказании медицинской помощи и проведении биомедицинских исследований. Развитие практики разрешения возникающих этических, диалогических споров этическими комитетами

придало интенсивное развитие новых и уже существующих направлений медицины.

Помимо деятельности в свете оказания медицинской помощи и проведения биомедицинских исследований, важной функцией этических комитетов может быть их работа в деле разрешения конфликтных ситуаций между пациентами и медицинскими работниками. Это своего рода один из вариантов досудебного решения спорных вопросов. Конечно, заключение этического комитета не может служить формой правового акта, однако как вариант решения спорных ситуаций оно представляется вполне оправданным. Это будет одним из факторов предотвращения юридических конфликтов, которые, к сожалению, весьма нередки в сфере медицинской деятельности. Так, разрешения возникших споров между врачом и пациентов этическими комитетами можно было бы закрепить как один из способов альтернативного разрешения споров.

На законодательном уровне разрешение споров подобным способом не закреплено, и решения комитетов по вопросам этики не носят юридического характера, так как комитеты не обладают такими полномочиями, однако законодательное закрепление такого способа разрешения спора могло бы заменить пробел в законодательстве.

Положения биоэтики и медицинской диентологии также закреплены в документах этико-правового характера (Кодексе врачебной этики Российской Федерации, одобрен Всероссийским Пироговским съездом врачей 7 июня 1997 г.; Кодексе профессиональной этики врача Российской Федерации, принятом Первым национальным съездом врачей РФ 5 октября 2012 г.) Во врачебных этических кодексах закреплены основные принципы, которыми должны руководствоваться врачи в своей профессиональной деятельности, права пациентов. За нарушение врачебной этики, врач может быть привлечен к дисциплинарной ответственности, а если наличие вины врача будет доказана в суде, может быть привлечен и к имущественной ответственности (например за причинение морального вреда пациенту или некачественного оказания медицинской помощи, в случае допущения врачебной ошибки).

Обобщая все изложенное, можно сформулировать следующие выводы.

Значение принципов биомедицинской этики заключается в определении общих направлений ее развития, появлении новых положений, регулирующих те или иные общественные отношения в медицине, в

аспекте уже сформированных общих начал данной междисциплинарной области знаний. Принципы биоэтики важны для понимания этической и нравственной составляющей процесса законотворчества в области здравоохранения. Нормативно-правовые документы будут действовать только при условии того, что они базируются на положениях биоэтики.

1. Биомедицинскую этику необходимо рассматривать как качественно новый (в сравнении с врачебной этикой и медицинской деонтологией) уровень социального регулирования медицинской деятельности.

2. Основное предназначение биоэтики – защита прав пациентов при осуществлении сложных в медицинском, этическом и правовом аспектах медицинских вмешательств.

3. Принципы и правила биомедицинской этики важно и необходимо рассматривать в процессе законотворчества по актуальным вопросам здравоохранения.

4. Необходимо расширить объем преподавания биоэтики в рамках социогуманитарных дисциплин медицинского образования, тем самым формируя мировоззрение будущих врачей с учетом как этического, так и правового регулирования сферы медицинской деятельности. В то же время нуждаются в определенном освещении вопросы биоэтики в преподавании медицинского права в вузах и на факультетах юридического профиля.

5. Необходимо расширять полномочия этических комитетов. При этом основной целью их деятельности должна стать защита прав пациентов при оказании медицинской помощи и лиц, вовлеченных в клинические исследования.

### **Список использованной литературы**

1. Конвенция о защите прав человека и человеческого достоинства в связи с применением биологии и медицины: Конвенция о правах человека и биомедицине ETS № 164 (Принята Комитетом министров Совета Европы 19 ноября 1996 г.)

2. Всеобщая Декларация о биоэтике и правах человека, принята резолюцией Генеральной конференции ЮНЕСКО по докладу Комиссии III на 18-м пленарном заседании 19 октября 2005 г.

3. Материалы Всероссийской научно-практической конференции «Юридическое и деонтологическое обеспечение прав российских граждан на охрану здоровья» / Под ред. Ю.Д. Сергеева. Национальная

Ассоциация медицинского права. Москва – Новосибирск. 13–14 сентября 2006.

4. Кодекс профессиональной этики врача Российской Федерации (принят Первым национальным съездом врачей РФ 5 октября 2012 г.).

5. Кодекс врачебной этики Российской Федерации, одобрен Всероссийским Пироговским съездом врачей 7 июня 1997 г.

6. Международный кодекс медицинской этики Всемирной медицинской ассоциации врачей (ВМАВ) 1964 г.

**Андриенко Р.С.**

курсант 5-го курса прокурорско-следственного факультета  
ФГКВБОУ ВПО «Военный университет МО РФ»

**Andrienko R.S.**

The 5<sup>th</sup> studying year cadet The Military university of the  
Defense Ministry of the Russian Federation

## **Отрицание института брака как элемент правового нигилизма**

The denial of the institution of marriage  
as an element of legal nihilism

---

***Аннотация.** В статье рассматриваются проблемы регулирования правоотношений лиц, проживающих совместно без государственной регистрации брака, а также причины, обусловившие граждан отказываться от регистрации брачных отношений, вследствие чего происходит отрицание института брака.*

***Abstract.** The article deals with the problems of regulation of legal relationships of the persons living together without state registration of marriage; distinction of relationships of common-law marriage from marriage.*

***Ключевые слова:** фактический брак, современный брак, семья, семейно-брачные отношения, мотивы.*

***Key words:** family law, family, common-law marriage, property, actual marriage relationships, spouses.*

Сожительство, или незарегистрированный брак, в последнее время на бытовом уровне называют «гражданским». Этимология данного понятия не верна: с точки зрения действующего законодательства, гражданский брак означает официально зарегистрированный брак. Поэтому правильным определением данного феномена выступает фактический брак, под которым понимаются такие близкие отношения между мужчиной и женщиной, которые совместно проживают по обоюдной договоренности без официального юридического оформления заключения брака как юридического факта. Таким образом, между партнерами не существует юридических семейных отношений. В противоположность браку и законному совместному проживанию, как в некоторых иностранных государствах (например: Франция, Эквадор и др.), фактический брак не урегулирован российским семейным законодательством, но признается им как источник специфических гражданских правоотношений.

С точки зрения российского законодательства браком признается только свободный, добровольный, равноправный союз мужчины и женщины, заключенный в целях образования семьи, с обязательным соблюдением установленных законом требований и порождающий между супругами взаимно-личные и имущественные права и обязанности (ст. 10 и 12 СК РФ<sup>1</sup>). В России действительным признается только брак, заключенный в органах записи актов гражданского состояния (п. 1 ст. 10 СК РФ) в соответствии с Федеральным законом «Об актах гражданского состояния»<sup>2</sup>.

Появление фактического брака обусловлено тем, что в связи с политической и правовой либерализацией в стране<sup>3</sup> и ослаблением ограничений социального строя в нашей стране происходит упрощение социальной и бытовой жизни людей. Это приводит к изменению форм брачно-семейных отношений между гражданами, вследствие чего от-

---

<sup>1</sup> Семейный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 29 декабря 1995 г. № 223-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 16.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 15 ноября 1997 г. № 143-ФЗ «Об актах гражданского состояния» // СЗ РФ. 1997. № 47. Ст. 5340.

<sup>3</sup> Слепко Г.Е., Стражевич Ю.Н. Правовые проблемы фактического брака // Частное право: Проблемы и тенденции развития. Материалы Межвузовской научно-практической конференции / Отв. ред. В.В. Долинская, Н.П. Заикин; Серия «Библиотека журналов «Законность», «Уголовное право», «Гражданин и право». – М., 2009. С. 403.

мирует брак между мужчиной и женщиной как социальный институт и распространяется преобладание фактического брака. Так, составители английского словаря-справочника по социологии Т. Лоусон и Дж. Гэррод дают оценку данному феномену: «Некоторые полагают, что снижение уровня заключаемых браков свидетельствует о падении веры людей в ценность такого института, как брак. Однако значительное число сожительствующих пар, поддерживающих в течение продолжительного времени устойчивые отношения, а также происходящие изменения в законодательстве, наделяющем сегодня «партнеров» правами, некогда присущими только супругам, заставляют предполагать, что, возможно, не столько сам институт брака переживает кризис, сколько меняется наша трактовка такого понятия, как брак»<sup>1</sup>.

Представленные данные института демографии свидетельствуют о том, что на территории России в фактическом браке проживают около половины всех пар. Эти слова подтверждает то, что общее количество человек, которые состояли в браке, за последнее время снизилось с 65 % до 57 %<sup>2</sup>. По данным переписи населения 2010 г. в России примерно 4,4 миллиона незарегистрированных семей. Граждане, проживающие совместно, приобретают общее имущество, рожают детей, но в силу каких-либо причин регистрировать брак не собираются, а значит, семьей с точки зрения закона не являются. Такое явление приводит к тому, что хоть они и имеют все признаки, права и обязанности семьи, полноценно защитить свои семейные права не представляется возможным.

Отмечающийся в последнее время рост числа случаев отказа от официальной регистрации брака, распространение фактических браков указывает на кризис семьи, деградацию ценностей фамилизма, вследствие чего происходит усиление социального неблагополучия, нарастание форм, отклоняющихся от общепринятых стандартов социального поведения, происходит процесс выведения обществом личной жизни из-под контроля государства. Вследствие этого происходит рост внебрачных рождений и разводов уже сложившихся супругов по зарегистрированным бракам, что способствует возникновению соци-

---

<sup>1</sup> Лоусон Т., Гэррод Д. Социология. А–Я: словарь-справочник. – М.: ФАИР – ПРЕСС, 2000. 608 с.

<sup>2</sup> Итоги Всероссийской переписи населения 2010 г. В 11 т. Т. 2. – М.: ИИЦ «Статистика России», 2012.

альных проблем и вызывает детскую беспризорность<sup>1</sup> и неполноценную социализацию детей из так называемых «материнских» семей<sup>2</sup>.

По своей природе фактический брак имеет больше минусов, чем плюсов. Это обусловлено тем, что хоть граждане и ведут одно хозяйство, заботятся друг о друге, такие отношения, при не регистрации брака, не порождают никаких семейно-правовых и социально-обеспечительных последствий. В частности возникают вопросы, касающиеся публичного и частного права: могут ли фактические «супруги» воспользоваться льготными условиями ипотечного кредитования, предусмотренного для молодых семей; может ли фактический супруг получать пособие по потере кормильца; каким образом должны разрешаться вопросы по воспитанию общих детей фактических «супругов»; как должны разрешаться вопросы совместно нажитого имущества, приобретенного во время фактического «брака», при его разделе; имеет ли право фактический «супруг» претендовать на возмещение вреда, возникающего в результате смерти своего сожителя по вине третьих лиц; может ли фактический «супруг» приобрести право на наследство в случае отсутствия завещания умершего сожителя и др.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Итяшева И.А., Слепко Г.Е., Стражевич Ю.Н. Правовые проблемы реализации конституционной обязанности родителей по воспитанию детей в случае расторжения брака // Научные труды. Российская академия юридических наук. Выпуск 12. В 2 т. Т. 1. – М., 2012. С. 847–851.

<sup>2</sup> Медков В.М. Демография. М., 2007. С. 238; Слепко Г.Е., Стражевич Ю.Н. Вопросы родительского попечения в семейном праве России и зарубежных стран // XXI век: Россия и мир в условиях кардинально меняющегося общества: Материалы международной научно-практической конференции (Москва, 15–17 апреля 2013 г.). В 9 ч. Ч. 5 / Под общ. ред. Ф.Л. Шарова. – М.: МИЭП, 2013. С. 136–141.

<sup>3</sup> См., напр.: Слепко Г.Е., Стражевич Ю.Н. Вопросы родительского попечения в семейном праве России и зарубежных стран ... С. 136–141; Слепко Г.Е., Стражевич Ю.Н. Виды семейно-правовых презумпций, устанавливающих правовую связь между родителем и ребенком // Научные труды. Российская академия юридических наук. Выпуск 14. В 2 т. Т. 2. – М., 2014. С. 204–207; Слепко Г.Е., Стражевич Ю.Н. Правовые проблемы фактического брака // Частное право: Проблемы и тенденции развития: Материалы Межвузовской научно-практической конференции / Отв. ред. В.В. Долинская, Н.П. Заикин. – М., 2009. С. 403–406; Стражевич Ю.Н. Презумпция совместного родительского права в российском законодательстве // Альманах современной науки и образования: исторические науки, философские науки, искусствоведение, 52

Следует также отметить, что и в правовом регулировании отношений, так или иначе связанных с браком и семьей, отсутствует логически выстроенная система. Так, в регулировании жилищных отношений по предоставлению жилых помещений по договорам социального найма, а также с участием сотрудников внутренних дел при жилищном обеспечении состав семьи учитывается, а с участием военнослужащих (в накопительно-ипотечной системе) состав семьи не учитывается<sup>1</sup>, а кроме того, игнорируются интересы супруга-невоеннослужащего как лица, на которое распространяется действие семейно-правовых презумпций имущественного характера<sup>2</sup>. Также даже наличие зарегистрированного брака не гарантирует военнослужащему-мужчине возможность беспрепятственно осуществлять свои родительские права и исполнять соответствующие обязанности<sup>3</sup>.

Кроме того, свой вклад в отрицание ценности брака и семьи вносят и современные средства массовой информации и коммуникаций: молодое поколение, получая информацию из средств массовой информации, в том числе через разные популистские телешоу, с одной стороны, не видят, что существуют счастливые, дружные семьи. С другой

---

культурология, политические науки, юридические науки и методика их преподавания. В 2-х ч. Ч. 2. – Тамбов, 2009. № 1 (20). С. 160–161 и др.

<sup>1</sup> Более подробно см.: Липская О.Н., Слепко Г.Е. Вопросы теории и практики реализации жилищных прав сотрудников правоохранительных органов в Российской Федерации // Вестник военного права. 2016. № 2. С. 72–81; Усольцева Н.А., Слепко Г.Е. Жилищное право: Учебное пособие. М., 2014. С. 48–53.

<sup>2</sup> См., напр.: Слепко Г.Е. Гендерное равенство и его отражение в семейном и военном законодательстве и судебной практике // Семейное и жилищное право. 2014. № 6. С. 29–33; Слепко Г.Е., Стражевич Ю.Н. Правовое регулирование имущественных отношений супругов: Монография. – М., 2015. С. 42–48.

<sup>3</sup> Слепко Г.Е., Стражевич Ю.Н. Вопросы родительского попечения в семейном праве России и зарубежных стран... С. 136–141; Слепко Г.Е., Стражевич Ю.Н. О некоторых ограничениях и нарушениях принципа гендерного равенства в семейном праве и отраслевом законодательстве... С. 719–724; Стражевич Ю.Н., Слепко Г.Е. Виды семейно-правовых презумпций, устанавливающих правовую связь между родителем и ребенком // Научные труды. Российская академия юридических наук. Выпуск 14. В 2 т. Т. 2. – М., 2014. С. 204–207; Стражевич Ю.Н. Презумпция совместного родительского права в российском законодательстве... С. 160–161.

стороны, популяризация свободной, беззаботной, веселой жизни без брака направлена в первую очередь на молодое поколение, которое, не имея собственного жизненного опыта и не доверяя старшему поколению, видит примеры не счастливой семейной жизни, а семей в состоянии кризиса, взаимной нелюбви и ненависти родителей и детей, братьев и сестер, супругов.

На сегодняшний день фактический брак занимает промежуточное положение в иерархии брачных отношений: сожителство – фактический брак – официальный брак. На основании такой градации нарастает серьезность отношений между людьми, где каждый последующий этап характеризуется более усложненным правовым регулированием по сравнению с предыдущим.

Причинами, обуславливающими вступление в фактический брак, выступает то, что в личности партнера присутствуют те черты и качества характера, которые подходят другому человеку, внушают доверие. Вступление в брак также обусловлено действием определенных мотивов, связанных с достижением определенной цели, которую ставят перед собой вступающие в брак. Причем цели жениха и невесты могут и не совпадать: для мужа – это одни цели (например бытовая обустроенность), а для жены они могут быть диаметрально противоположными (например: возрастные и детородные предубеждения окружающих, возможность улучшить материальное положение и пр.). В части сожителства можно утверждать, что женщинами в основном движет то, что благодаря такому сожителству проверяются отношения, и, как следствие, они находятся в постоянном ожидании предложения от мужчины. Мужчины, поясняя свою неготовность вступать в зарегистрированный брак, ссылаются на желание оставаться свободными, не обремененными узами брака, предпочитая не брать на себя дополнительную ответственность. Таким образом для женщин сожителство представляется как иллюзия брака, а для мужчин – иллюзией свободы.

На основании этого можно выделить определенные категории сожителств и лиц, живущих вместе. К первому можно отнести ту категорию молодых людей, которые захвачены своими эмоциями, вследствие чего они не готовы принять на себя «груз ответственности» (материальной, позже – родительской и др.) в виде заключения брака. К такому можно отнести студентов. Ко второму виду относятся те лица, которые ведут общее хозяйство в виду сложившихся экономиче-

ских причин. И к третьей относятся те лица, которые не вступают в брак из принципа, выбирая сожитительство как альтернативу брака.

Отсюда следует, что отрицание института брака гражданами представляет собой элемент правового нигилизма. Нигилизм вообще как общесоциальное собирательное понятие означает «ничто», «ничего», «непризнание чего-либо» и выражает отрицательное отношение субъекта (группы, класса) к определенным ценностям, нормам, взглядам, идеям, отдельным, а подчас всем устоям человеческого бытия. Применительно к институту брака, то отрицание такой социальной ценности права представляет собой опасное явление, корни которого лежат в юридическом невежестве и правовой отсталости общества, в дальнейшем становясь серьезным препятствием на пути реформ и преобразований в процессе развития права.

Традиционные, исторически сложившиеся и социально обусловленные функции брака на сегодняшний день девальвировались: большинство людей считают, что статус, деньги, дети случаются в современном обществе и помимо брака. В связи с этим у молодых людей возникает вопрос: «А вообще нужен этот брак? Вполне можно и без него. Даже лучше». Но если посмотреть на ту ситуацию, которая происходит сейчас в мире, то можно сказать, что лучше не будет. Люди в целом изменились не только в части девальвации брака, но и в том, что люди стали более безразличны друг к другу, не стараются построить глубоких и прочных отношений, считая, что эти старания могут не окупиться. Людей теперь связывают дела, а не отношения. Также девальвировались и религиозные ценности, взгляды традиционных для России религий на цели и сущность перестали быть значимыми, но теперь и светские психологи осознают, что отрицание брака – путь эгоизма и тупика, на пути которых человек никогда не обретет настоящей любви и счастья.

Таким образом, отрицание института брака как одно из проявлений правового нигилизма есть бегство от ответственности за малую группу, которое в итоге переходит в бегство от ответственности в целом, в личностный эгоизм, которые как системное явление оказывают негативное влияние на демографическую и социально-экономическую реальность в России. В преодолении данного явления обществу требуется усилие не только государства как аппарата управления, но и переосмысление целей и смысла брака и семьи, популяризация семейных ценностей и самого института брака.

## Список использованной литературы

1. Семейный кодекс Российской Федерации: ФЗ от 29 декабря 1995 г. № 223-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 16.
2. Федеральный закон от 15 ноября 1997 г. № 143-ФЗ «Об актах гражданского состояния» // СЗ РФ. 1997. № 47. Ст. 5340.
3. Лоусон Т., Гэррод Д. Социология. А–Я: словарь-справочник. – М.: ФАИР–ПРЕСС, 2000.
4. Итоги Всероссийской переписи населения 2010 г. В 11 т. Т. 2. – М.: ИИЦ «Статистика России», 2012.
5. Итяшева И.А., Слепко Г.Е., Стражевич Ю.Н. Правовые проблемы реализации конституционной обязанности родителей по воспитанию детей в случае расторжения брака // Научные труды. Российская академия юридических наук. Выпуск 12. В 2 т. Т. 1. – М.: ООО Юрист, 2012.
6. Липская О.Н., Слепко Г.Е. Вопросы теории и практики реализации жилищных прав сотрудников правоохранительных органов в Российской Федерации // Вестник военного права. 2016. № 2.
7. Медков В.М. Демография. – М., 2007.
8. Слепко Г.Е. Гендерное равенство и его отражение в семейном и военном законодательстве и судебной практике // Семейное и жилищное право. 2014. № 6.
9. Слепко Г.Е., Стражевич Ю.Н. Правовые проблемы фактического брака // Частное право: Проблемы и тенденции развития: Материалы Межвузовской научно-практической конференции / Отв. ред. В.В. Долинская, Н.П. Заикин; Серия «Библиотека журналов «Законность», «Уголовное право», «Гражданский процесс», «Цивилист». – М.: АНО «Юридические программы», 2009.
10. Слепко Г.Е., Стражевич Ю.Н. Вопросы родительского попечения в семейном праве России и зарубежных стран // XXI век: России и мир в условиях кардинально меняющегося общества: Материалы международной научно-практической конференции (Москва, 15–17 апреля 2013 г.). В 9 ч. Ч. 5 / Под общ. ред. Ф.Л. Шарова. – М.: МИЭП, 2013.
11. Слепко Г.Е., Стражевич Ю.Н. О некоторых ограничениях и нарушениях принципа гендерного равенства в семейном праве и отраслевом законодательстве // Научные труды. Российская академия юридических наук. Вып. 15. – М.: ООО Юрист, 2015.

12. Слепко Г.Е., Стражевич Ю.Н. Правовое регулирование имущественных отношений супругов: Монография. – М.: Международный юридический институт, 2015.

13. Стражевич Ю.Н. Презумпция совместного родительского права в российском законодательстве // Альманах современной науки и образования: исторические науки, философские науки, искусствоведение, культурология, политические науки, юридические науки и методика их преподавания. В 2 ч. Ч. 2. – Тамбов: Грамота, 2009. № 1 (20).

14. Стражевич Ю.Н., Слепко Г.Е. Виды семейно-правовых презумпций, устанавливающих правовую связь между родителем и ребенком // Научные труды. Российская академия юридических наук. Выпуск 14. В 2 т. Т. 2. – М.: ООО Юрист, 2014.

15. Усольцева Н.А., Слепко Г.Е. Жилищное право: Учебное пособие. – М.: МЮИ, 2014.

**Бабич Пэтр Драганович**

студент 2-го курса магистратуры  
Международного юридического института

**Babych P.D.**

2nd year student of master's International Law Institute

## **Защита прав военнопленных**

### **Protection of the rights of prisoners of war**

---

***Аннотация.** Общепринятый свод гуманных правил обращения с военнопленными, и разработка необходимых, с точки зрения нормотворчества, международных соглашений.*

***Abstract.** A common set of humane rules for the treatment of prisoners of war, and the development of necessary terms of law-making international agreements.*

***Ключевые слова:** военнопленный, война, право.*

***Key words:** prisoner of war, war, rights.*

На сегодняшний день в разных частях света есть государства или части территорий, охваченные войной. Такой факт никак не может не волновать мировую общественность, так как количество их растет, и

самых регионов, где высока вероятность возникновения вооруженного конфликта, где сильны радикальные призывы, подрывающие возможность мирного урегулирования конфликта. Многовековые территориальные споры, межнациональная и межрелигиозная рознь, социальное неравенство и дискриминация по различным факторам являются самыми распространенными причинами, чтобы разрешать вопросы путем применения силы. Конечно, еще от самых начальных стадий зарождения цивилизации человечество искало способы разрешения конфликта. Входил в жизнь определенный свод правил «Табу», предусматривающий запрет на совершение какого-либо действия, основанный на вере в то, что подобное действие является либо священным, либо несущим проклятие для обывателей, под угрозой сверхъестественного наказания. С развитием цивилизации также создавались разные способы урегулирования интересов всех спорящих, например, создавались союзы между монархами, путем вступления в брак, установления вассалитета или протектората над государством. Все это в конечном итоге привело к созданию сложных наднациональных организаций на примере Организации Объединенных Наций и Европейского Союза, или появлению военных альянсов по примеру НАТО. Благодаря этому, создавался определенный баланс между всеми группами, слоями населения. На какое-то время обеспечивался мир и порядок, но со временем любой порядок устаревал под воздействием меняющихся обстоятельств жизнедеятельности народов, ведь в истории известно не мало революций, падений империй и даже целых цивилизаций. Таким образом, можно понять, почему до сих пор не установлен мир на всем земном шаре, и одним из важных вопросов правил ведения войн был и есть захват в плен солдат армий противника, обращение с военнопленным и гарантии на его права и жизнь.

Первые попытки облегчить участь пленника и гарантировать ему определенные права уже предпринимались отдельными цивилизациями древнего мира. Но до начала XX в. в большинстве случаев судьба военнопленного зависела непосредственно от захватившей стороны. И только первые Гаагские конвенции об обычаях ведения войн уже на международном уровне закрепляли правила обращения над военными, попавшими в плен. Если говорить в общих чертах, то Гаагские конференции – это ничто иное, как впервые за всю историю отношений государств, установить сами правила ведения войны и разработаны основные нормы международного права. Как показал опыт первой ми-

ровой войны, новоиспеченные правила нуждались в доработке, ведь их разрабатывали из практики конфликтов прошлого и в основном многие положения регулировали именно правила ведения войны, а Первая мировая война показала, что человечество достигло такого развития, что отныне любой вооруженный конфликт будет носить катастрофический характер, нанося непоправимый экономический урон, массовое уничтожение населения, в том числе и военнопленных. Таким образом, хоть Гаагские соглашения стали основой зарождения Международного Гуманитарного Права, и многие из них действуют до сих пор, но мир нуждался в тотальном обеспечении прав и гуманизации по отношению к военнопленным, гражданскому населению, раненым и больным. Такие гарантии находят себя в Женевских конвенциях, которые имеют долгий этап эволюции. Отсюда уже можно считать, что для военнопленных появилось персональное международное соглашение, которое носит название Женевская конвенция 1929 г. «Об обращении с военнопленными». На вебсайте Международного Красного Креста указано: «Положения, касающиеся обращения с военнопленными, содержатся в Гаагских конвенциях 1899 и 1907 гг. В ходе Первой мировой войны эти правила обнаружили ряд недостатков и неточностей. Эти недостатки и неточности были частично преодолены путем специальных Соглашений, заключенных между воюющими сторонами в Берне в 1917 и 1918 гг. В 1921 г. на Женевской конференции Международного Красного Креста было выражено желание принять специальную конвенцию об обращении с военнопленными. Международный Красный Крест подготовил проект конвенции, который был представлен на Дипломатической конференции в Женеве в 1929 г. Конвенция не заменяла, но завершала и собирала воедино положения Гаагских правил. Наиболее важные нововведения состояли в запрещении репрессий и коллективных наказаний для военнопленных, правила организации работы военнопленных, назначение представителей и контроль со стороны держав-покровительниц»[1]. По этому соглашению был выработан порядок выполнения и действия конвенции, устанавливаются обязательность ее исполнения для всех стран подписантов. Также предусматривался порядок контроля исполнения конвенции державами-покровительницами и не допустимость отказа от соблюдения конвенции в случае войны. Такая конвенция регулировала положение военнопленных в период Второй мировой войны между странами подписантами. Конечно, на практике про-

исходили систематические нарушения прав военнопленных, когда максимально эксплуатировался их труд, а также была максимальная экономия на содержании бывших солдат.

А, в свою очередь, страны коалиции, увидев зверства нацистов, также устраивали расправы над немецкими солдатами. Стоит вспомнить расстрел персонала Концентрационного лагеря Дахау. Таким образом, военнопленному, находящемуся под защитой Конвенции, не всегда гарантировалось должное обращение, а попросту говоря, только лица, представляющие высший офицерский состав в плену, и то не всегда могли надеяться на должное обращение.

После окончания Второй мировой войны был принят еще ряд конвенций, одна из них, которая носит названия «Конвенция об обращении с военнопленными», которая в отличие от прежней имеет ряд совершенств в сфере: определения начала плена, обозначения воинских званий, порядок перемещения военнопленных, размещение и режим питания, оказание медицинской помощи и право на жалобы и переписку и по еще целому ряду вопросов[2]. Но тем не менее еще остается ряд вопросов касаясь самого определения статуса военнопленного. По ряду положений лицо, попавшее плен во внутреннем конфликте и не являясь гражданином другого государства, может не получить всех гарантий, предусмотренных Международным Гуманитарным Правом. Также все еще требует доработки контрольный механизм обеспечения соблюдения прав военнопленных. Конкретные шаги уже предприняты, например, создание ОБСЕ и ООН, но на практике известны случаи вопиющих нарушений прав военнопленных.

Таким образом государствами, международными организациями, всему человечеству предстоит еще задуматься о введении новых мер в области Международного Гуманитарного Права в целом, а также внедрении таких понятий, как гуманизм и солидарность.

### **Список использованной литературы**

1. Котляров И.И. Международное гуманитарное право. 2012.
2. <https://ru.wikipedia.org/wiki/>

Глотова Л.С.

преподаватель спортивно-педагогического колледжа  
Департамента физической культуры  
и спорта и туризма г. Москвы

Glotova L.S.

Teacher of the Sports and Pedagogical College  
Department of Physical Culture and Sports  
and Tourism Of Moscow

## **Совет Европы и Россия: битва за физкультуру и спорт (к 25-летию Европейской хартии спорта)**

The Council of Europe and Russia: the battle for physical  
activity and sport (the 25th anniversary of the European  
Charter of sport)

---

***Аннотация.** Автор исследует правовую политику Совета Европы в области спорта и физической культуры и ее влияния на Россию.*

***Abstract.** The author explores the legal policy of the Council of Europe in the field of varieties and physical culture and its influence on Russia.*

***Ключевые слова.** Развитие физкультуры и спорта, принципы и нормы, Европейская хартия спорта, Россия и спорт.*

***Key words.** The development of physical culture and sports, the principles and norms of the European Charter of sport, Russia and sport.*

В 1978 г. Генеральная конференция ООН по вопросам образования, науки и культуры, собравшаяся в Париже, приняла Международную хартию физического воспитания и спорта. Принимая Хартию, Организация Объединенных Наций напомнила, что «эффективное осуществление прав человека зависит в значительной степени от возможности каждого мужчины и каждой женщины свободно развивать и сохранять свои физические, интеллектуальные и нравственные способности, и что в соответствии с этим доступ всех людей к физическому воспитанию и спорту должен быть обеспечен и гарантирован»; «сохранение и развитие физических, интеллектуальных и нравственных способностей человека улучшают качество жизни в национальном и

международном плане»; «физическое воспитание и спорт должны усилить свое воспитательное воздействие во имя утверждения основных человеческих ценностей, которые служат основой для полного развития народов»; физическое воспитание и спорт не ограничиваются только физическим воспитанием и укреплением здоровья, а способствуют также полному и безграничному развитию человека.

В целом же Хартия принималась «в целях поставить развитие физического воспитания и спорта на службу прогрессу человечества, содействовать их развитию и побуждать правительства, компетентные неправительственные организации, работников просвещения, семьи и отдельных лиц руководствоваться ею и распространять ее и применять».

Она провозгласила такие важные принципы и нормы для развития физической культуры и спорта (ФКС), как:

- занятия ФКС – основное право каждого человека (ст. 1 Хартии);
- ФКС является важным элементом непрерывного образования в общей системе образования (ст. 2 Хартии);
- программы ФКС должны отвечать критериям отдельных лиц и общества (ст. 3 Хартии);
- обучение, обеспечение кадрами и управление в области физического воспитания и спорта должны поручаться квалифицированному персоналу (ст. 4 Хартии);
- для ФКС необходимы соответствующие оборудование и инвентарь (ст. 5 Хартии);
- исследования и оценка являются необходимыми элементами развития ФКС (ст. 6 Хартии);
- охрана этических и нравственных ценностей ФКС должна быть постоянной задачей всех (ст. 7 Хартии);
- СМИ должны оказывать положительное влияние на ФКС (ст. 8 Хартии);
- национальные организации играют первостепенную роль в физическом воспитании и спорте (ст. 9 Хартии);
- международное сотрудничество является одним из условий всеобщего и сбалансированного развития ФКС (ст. 10 Хартии).

Спустя четыре года (1992) в рамках Совета Европы (47 стран) была принята Европейская хартия спорта, обновленная в 2001 г. В марте 2005 г. утверждена Рамочная программа сотрудничества в области спорта между соответствующим департаментом Совета Европы и в то

время Федеральным агентством Российской Федерации по физкультуре и спорту на период 2005–2007 гг.<sup>1</sup>

Более высокую значимость проведения государственной политики в данном направлении придало ежегодное (2006 г.) Послание Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному Собранию, где отмечалось, что в школах надо не только учить, но и воспитывать, надо заниматься физической и военно-патриотической подготовкой молодежи, возрождать допризывную подготовку, помогать развитию военно-технических видов спорта<sup>2</sup>.

В ряде вопросов Европейская хартия спорта пошла несколько дальше, чем Международная хартия ФКС. Так, в ст. 1 Европейской хартии спорта подчеркивается, что Правительства стран должны стремиться:

а) предоставить всей молодежи возможность получения знаний по физическому воспитанию, а также приобретения основных спортивных навыков;

б) обеспечить каждому возможность заниматься спортом и физической активностью в безопасных условиях и на фоне благоприятной окружающей среды; в сотрудничестве с соответствующими спортивными организациями;

с) гарантировать каждому, проявляющему интерес и обладающему способностями, возможность улучшать свои показатели в спорте и

---

<sup>1</sup> Сделано это было своевременно (если не сказать с опозданием), поскольку по данным Всероссийской диспансеризации, проведенной в 2003 г. среди детей в возрасте до 19 лет, лишь 32,1 % – были признаны здоровыми (т.е. каждый третий ребенок); 51,7 % (т.е. каждый второй имел функциональные отклонения, а 16,2 % – хронические заболевания. Заболеваемость детей в возрасте до 14 лет выросла к тому времени в России на 42,5 %. К этому следует добавить, что по экспертным данным, в нашей стране каждый четвертый–пятый подросток употребляет наркотики. Опыт потребления наркотиков различной силы воздействия на организм человека имело 70 % призывников. См. подробно: Глотова Л.С. Современное состояние детско-юношеского спорта в Российской Федерации. – М.: АПКИППРО, 2009. В то же время в России утверждается Федеральная целевая программа «Развития физической культуры и спорта в Российской Федерации на 2006–2015 гг.».

<sup>2</sup> См.: Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации «О положении в стране и основных направлениях внутренней и внешней политики государства». – М.: Известия, 2006. 63 с.

реализовать свой индивидуальный потенциал и/или достичь общепризнанных вершин мастерства.

В статье 5 Хартии спорта определяются меры, направленные на совершенствование физической подготовки, приобретение основных физических навыков и стимулирование вовлеченности молодежи в занятия спортом, которые заключаются в следующем:

«I) обеспечение доступности программ и создание материальной базы для занятий спортом, оздоровления, физической культуры для всех обучающихся в образовательных учреждениях, выделение для этого соответствующего времени в учебном плане;

II) проведение тренингов и повышение квалификации преподавателей во всех учебных заведениях;

III) предоставление возможности для занятий спортом сверх обязательной образовательной программы;

IV) стимулирование развития связей между школами и другими образовательными учреждениями, школьными спортивными клубами и спортивными клубами по месту жительства;

V) создание условий, способствующих более широкому использованию спортивных сооружений школами и жителями соседних микрорайонов;

VI) формирование благоприятной общественной атмосферы со стороны родителей, преподавателей, тренеров, руководителей, направленной на стимулирование молодежи к регулярным занятиям физической культурой;

VII) преподавание основ спортивной этики с начальной школы и на последующих этапах обучения».

Несложно заметить, что все перечисленные направления деятельности актуальны и для Российской Федерации, развития детско-юношеского спорта в нашей стране, реализации указанных выше программ и направлений деятельности.

Как уже отмечалось выше, еще 10–15 лет назад положение в области ФКиС, продолжительности жизни, нельзя было считать благополучным.

Коэффициент жизнеспособности населения, по данным Всемирной Организации Здравоохранения ЮНЕСКО, составлял в России 1,4 балла по 5-балльной шкале (в Сомали, Гаити, Бирме – 1,6). С 1992 по 2000 г. в 65 субъектах Российской Федерации сократилась численность населения, а в 2000 г. рост числа умерших отмечался в 78 субъектах. Депо-

ляризация в разной степени затронула практически всю территорию и почти все этнические группы. Рождаемость по России в те годы составляла 8–9 человек, а смертность – 13–15 человек на 1000 населения. Продолжительность жизни снизилась на 10 лет. Разрыв между продолжительностью жизни мужчин и женщин в России составлял 13 лет (58,9 и 72,4, соответственно), что почти вдвое больше, чем в развитых странах (7 лет), где мужчины живут на 10–15 лет, а женщины на 6–8 лет дольше россиян.

К началу 2001 г., по оценке Госкомстата России, численность населения составила 144,8 млн. человек ежегодно сокращалась примерно на 750 тыс. человек. За 2000 г. в России было зарегистрировано 2,2 млн. умерших, что в 1,8 раза больше, чем родившихся. Зафиксированный в 2000 г. общий показатель смертности в России – 15,3 на 1000 человек населения – наибольший показатель в Европе (рождаемость 8,8 на 1000 человек населения). При этом люди умирали все более молодыми. За 1991–1999 гг. показатель смертности в возрастной группе от 20 до 29 лет увеличился более чем на 60 %.

При этом особую тревогу вызывало ухудшение здоровья детей и подростков. Совершенно здоровым являлся только один ученик из десяти. По данным Минздрава РФ, из 6 млн. подростков 15–17 лет, прошедших профилактические осмотры, у 94,5 % были зарегистрированы различные заболевания, в том числе хронические заболевания. Среди детей, поступающих в 1-й класс, 70–80 % имели различные отклонения в состоянии здоровья: от функциональных расстройств до хронических заболеваний. За время обучения в школе дети теряли еще 75–80 % своего здоровья<sup>1</sup>.

По причине низкого уровня состояния здоровья около 1 млн. детей школьного возраста были полностью отлучены от занятий физической культурой. Распространенность гиподинамии среди школьников достигла 80 %. После окончания школы 58 % выпускников имели ограничения в выборе профессии и службы в армии по состоянию здоровья. Впервые за 40 лет врачи столкнулись с проблемой гипотрофии юношей призывного возраста, что отражалось на комплектовании Вооруженных Сил здоровым контингентом. Почти треть юношей по медицинским показателям не годилась для службы в Вооруженных Силах.

---

<sup>1</sup> См.: Система физической культуры и спорта в Российской Федерации. – М.: Еврошкола, 2006. С. 83–91.

Многочисленные исследования говорили о том, что состояние здоровья студенческой молодежи вызывало серьезную тревогу. Количество в специально-медицинских группах студентов из года в год возрастало, составляло во многих из них до 20–30 % от общего числа занимающихся.

По прогнозам того времени, в том числе Госкомстата, численность населения России должна была сократиться и составить всего 134,4 млн. человек (на 7,1 % меньше 2001 г.). Рост смертности во многом был связан с алкоголизацией населения, нездоровым образом жизни, неблагоприятными условиями труда, бедностью, курением, употреблением наркотиков, отсутствием занятий физической культурой и спортом, что касалось и молодежной среды.

Например, по данным, приведенным Г.Н. Шитаевым, президентом Центрального Совета физкультурно-спортивного общества «Россия», в ходе парламентских слушаний в Государственной Думе ФС РФ 22 марта 2004 г., в системе профсоюзов оставалось около 300 детских спортивных школ с числом учащихся примерно 150 тыс. человек. В них работало 5 тыс. тренеров. Десятью годами ранее, в 1994 г., их было 2000 и обучалось в них 1 млн. 800 тыс. учащихся. В 2002 г. в них было подготовлено 32 заслуженных мастера спорта. 186 мастеров спорта международного класса. 1500 мастеров спорта. 160 тренерам было присвоено звание «Заслуженный тренер России». Годичное финансирование этих детских спортивных школ (государственное) в 2003 г. 1 млрд. рублей<sup>1</sup>.

Все это стало создавать угрозу национальной безопасности России, что находило отражение в утверждаемых доктринах и стратегиях национальной безопасности страны, в том числе в Стратегии национальной безопасности РФ, утвержденной Указом Президента В.В. Путина от 31 декабря 2015 г.

Российскими властями был принят ряд серьезных мер по утверждению в стране здорового образа жизни, развитию физической культуры и спорта, росту продолжительности жизни населения (впервые в нашем столетии, в последние три года рождаемость стала превышать смертность на 30 тыс. человек, а численность населения составила 146

---

<sup>1</sup> См.: Состояние и перспективы развития законодательства РФ в области физической культуры и спорта. Материалы парламентских слушаний 22 марта 2004 г. – М.: Издание Государственной Думы, 2005. С. 38–39.

млн. человек). Это касается как введения «материнского капитала», создания сети перинатальных центров, так и укрепления материально-технической базы спорта, кадрового потенциала отрасли, подготовки кадров по линии средних и высших учебных заведений сферы ФКиС.

Более успешно стал работать Федеральный закон от 4 декабря 2007 г. № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации»<sup>1</sup>, различного рода государственные программы федерального и регионального уровня, поддерживающие развитие физической культуры и спорта, в том числе в его детско-юношеском сегменте. Ключевое место среди них заняла Стратегия развития физической культуры и спорта в РФ на период до 2020 г., утвержденная Распоряжением Правительства РФ от 7 августа 2009 г. № 1101-Р. В ней в том числе был указан ряд важных целевых показателей. Например, доля граждан России, систематически занимающихся ФКиС в общей численности населения к 2020 г. должна составлять 40 % (30 % в 2015, 15 % в 2008 г.). Аналогично, доля студентов, систематически занимающихся ФКиС, 80 % – в 2020 г., 60 % – в 2015 г., 34,5 % – в 2008 г.

Спустя более чем 25 лет вернулся к жизни физкультурно-спортивный комплекс «Готов к труду и обороне» (ГТО), ранее популярный во времена СССР, законодательно он был закреплен в гл. 3.1 Федерального закона «О физической культуре и спорте в Российской Федерации». Свою законодательную базу в области ФКиС укрепили г. Москва (Закон г. Москвы № 27 от 15.07.2009 «О физической куль-

---

<sup>1</sup> Например, в соответствии со ст. 30 Федерального закона от 4 декабря 2007 г. № 329 «О физической культуре и спорте в РФ», в соглашениях, коллективных договорах и трудовых договорах между работодателями и работниками (речь идет о развитии физической культуры и спорта по месту работы) могут включаться положения о «создании работникам условий для занятий физической культурой и спортом, проведении физкультурных, спортивных, реабилитационных и других мероприятий». Работникам и членам их семей могут предоставляться оборудование и инвентарь, объекты спорта (за счет работодателя). Более того, работодатели вправе оплачивать «труд работников, осуществляющих содержание, обслуживание и ремонт таких объектов, оборудования и инвентаря». В п. 3 ст. 30 указанного закона прямо указывается на то, что «органы местного самоуправления создают условия для развития физической культуры и спорта по месту жительства и месту отдыха граждан, в том числе путем привлечения специалистов в области физической культуры и спорта».

туре и спорте в г. Москве») и Московская область (Закон МО от 27.12.2008 № 226/2008-ОЗ «О физической культуре и спорте в Московской области»).

Еще раньше в Москве был принят Закон от 25 октября 2006 г. № 53 «О наделении органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований в городе Москве отдельными полномочиями города Москвы в сфере организации досуговой, социально-воспитательной, физкультурно-оздоровительной и спортивной работы с населением по месту жительства». Он обязал префектуры, управы, муниципалитеты организовывать работу по общефизической подготовке и видам спорта (единоборства, игровые, прикладные, спортивно-технические и другие), проводить различного рода соревнования по месту жительства.

В Московской области в это же время (2006 г.) был принят региональный закон о развитии детско-юношеского спорта и утверждена соответствующая программа (Концепция развития ФКиС в Московской области в период с 2007 по 2015 гг.).

Согласно гл. 3.1 Федерального закона № 329-ФЗ от 4 декабря 2007 г., в связи с введением комплекса ГТО в стране создаются по месту жительства, работы, обучения спортивные клубы (в форме общественных организаций), которые: а) осуществляют подготовку населения к выполнению нормативов (испытаний, тестов) комплекса ГТО; б) участвуют в организации работы по развитию физической культуры и спорта среди различных категорий и групп населения. Данным клубам и объединениям может быть оказана (в том числе за счет средств бюджетов муниципалитетов и субъектов РФ) финансовая, имущественная, информационная, консультативная поддержка, а также поддержка в области подготовки, дополнительного профессионального образования работников и волонтеров (ст. 31.3 Закона)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> На работу в области ФКиС с населением региональные и местные власти нацеливает и Стратегия действий в интересах граждан старшего поколения в Российской Федерации до 2025 г. В целях пропаганды и популяризации ценностей физической культуры и спорта среди людей старшего поколения, привлечения их к активному спортивному образу жизни принято решение о проведении начиная с 2014 г. ежегодной спартакиады пенсионеров России. В ряде субъектов Российской Федерации предусмотрены мероприятия по установлению льготных тарифов и льгот для занятий гражданами старшего поколения физической культурой на объектах спорта, предусмотрено прове-

В работу комплекса «Готов к труду и обороне» широко вовлекаются школьники, студенты, создаются соответствующие центры сдачи нормативов ГТО (центры тестирования).

Свою независимую роль в развитии ФКиС в РФ, спорта высших достижений, конечно, сыграло проведение на высоком уровне XXII Олимпийских Зимних игр и XI Паралимпийских Зимних игр в 2014 г. в Сочи и XXVII Всемирной летней Универсиады в Казани, подготовка к чемпионату мира по футболу в 2018 г.

Принимаемые российскими властями меры (государственными и муниципальными) в первое десятилетие XXI в. и в последующие годы дали свои результаты. По данным, приводимым председателем Правительства РФ, выступая на XVI Съезде партии «Единая Россия», за 11 лет в России были отремонтированы и построены более 600 спортивных объектов, благодаря реализации проекта «Детскому спорту» с 2014 г. отремонтировано почти 3 500 силовых залов<sup>1</sup>.

Президент РФ в ходе заседания Совета по развитию физической культуры и спорта при Президенте РФ 6 ноября 2012 г. привел следующие цифры: «В России сегодня 52 училища олимпийского резерва, 984 специализированных спортивных школы олимпийского резерва, детско-юношеских спортивных школ – 3 831. В общей сложности в них учатся свыше 3 млн. 100 тыс. ребят, но могло бы заниматься и больше. Специализированных школ по сравнению с 2007 г. стало на 317 меньше. Такая негативная тенденция, конечно, никого не может устраивать. Подчеркну, образовательные учреждения, нацеленные на подготовку олимпийского резерва, должны иметь одного хозяина (тоже об этом говорил неоднократно), в полной мере отвечающего за их материальную обеспеченность и качество работы. Поэтому нужно завершить переход специализированных школ в ведение Министерства спорта».

Ежегодно в России выпускается 9 тыс. квалифицированных специалистов в сфере спорта, 80 % которых работают по специальности. Такова современная статистика в области развития физической культуры и спорта в нашей стране.

---

дение физкультурно-спортивных мероприятий. На сегодняшний день систематически занимаются физической культурой и спортом более 650 тыс. человек в возрасте старше 60 лет, однако это всего 3 % численности населения указанной категории.

<sup>1</sup> См.: Настрой на победы // Аргументы и факты. 2017. 25 января. № 4(1889).

В целом, следует отметить, что в мире наблюдается устойчивая тенденция повышения социальной роли физической культуры и спорта. Она проявляется:

- в повышении роли государства в поддержке развития физической культуры и спорта, общественных форм организации и деятельности в этой сфере;
- в широком использовании физической культуры и спорта в профилактике заболеваний и укреплении здоровья населения;
- в продлении активного творческого долголетия людей;
- в организации досуговой деятельности и в профилактике асоциального поведения молодежи, вовлечения ее в активную социальную жизнь;
- в использовании физической культуры и спорта как важного компонента нравственного и интеллектуального развития учащейся молодежи;
- в вовлечении в занятия физической культурой и спортом трудоспособного населения;
- в использовании физической культуры и спорта в целях социальной и физической адаптации инвалидов, детей-сирот;
- в резком увеличении роста доходов от спортивных зрелищ и спортивной индустрии;
- в возрастающем объеме спортивного телерадиовещания и роли телевидения в развитии физической культуры и спорта в формировании здорового образа жизни;
- в росте возможностей и успехов спорта высших достижений, развития олимпийского движения;
- в развитии физкультурно-оздоровительной и спортивной инфраструктуры с учетом интересов и потребностей населения, в том числе создания спортивных площадок, сооружений «шаговой доступности»;
- в многообразии форм, методов и средств, предлагаемых на рынке физкультурно-оздоровительных и спортивных услуг.

Многие из указанных выше тенденций характерны и для нашей страны. Более того, за последнее время достигнуты определенные положительные результаты в области развития физической культуры и спорта, в том числе в свете правовых документов Совета Европы.

Сегодня в нашей стране не только Европейская хартия спорта, но и, например, Европейская конвенция о предотвращении насилия и хулиганского поведения зрителей во время спортивных мероприятий, в

частности футбольных матчей. Принята она Советом Европы еще в августе 1985 г. и стала своего рода базовым документом для разработки национального законодательства многих стран, в том числе в России. Данная Конвенция весьма конкретна по своему содержанию, в том числе в отношении предлагаемых мер по предотвращению насилия и хулиганства в ходе спортивных мероприятий со стороны зрителей. Это не только увеличение численности сил правопорядка, обеспечивающих спортивные мероприятия, но и строгий контроль за продажей билетов, удаление со стадионов известных им потенциальных зачинщиков беспорядков, установление на стадионах эффективной системы связи с публикой, запрет приноса зрителями алкоголя, «продуктов насилия» и т.п.

Речь идет и о Конвенции Совета Европы против применения допинга<sup>1</sup> (1989), но это тема отдельного исследования.

### **Список использованной литературы**

1. Состояние и перспективы развития законодательства РФ в области физической культуры и спорта: Материалы парламентских слушаний 22 марта 2004 г.

2. Система физической культуры и спорта в Российской Федерации. – М.: Еврошкола, 2006.

3. Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации «О положении в стране и основных направлениях внутренней и внешней политики государства».

4. Федеральный закон от 4 декабря 2007 г. № 329 «О физической культуре и спорте в РФ».

5. Глотова Л.С. Современное состояние детско-юношеского спорта в Российской Федерации. – М.: АПКИППРО, 2009.

---

<sup>1</sup> См. подробно: Совет Европы и Россия. Сборник документов (отв. редактор Ю.Ю. Берестнев). – М.: Юридическая литература, 2014. С. 273–290.

**Глотов С.А.**

д.ю.н., профессор, заведующий кафедрой  
конституционного и муниципального права  
Международного юридического института

**Glotov S.,**

doctor of legal Sciences, Professor, head of Department of  
constitutional and municipal law, International law Institute

**Статья, которой в Социальной хартии нет...**

**В защиту самозанятых граждан замолвите слово**

Article that in the Social Charter is not...

Say a word to defense of self-employed people

---

***Аннотация.** В статье дается краткая характеристика, с учетом российского опыта, самозанятости населения. Предлагается авторская редакция новой (дополнительной) ст. Европейской социальной хартии и самозанятости граждан.*

***Abstract.** The article provides a brief characteristics, taking into account the Russian experience of self-employment of the population. Author's edition of the new (additional) article of the European Social Charter and of self-employment is proposed.*

***Ключевые слова:** труд; трудовые отношения; налоги; патентная система; самозанятость населения; Европейская социальная хартия.*

***Key words:** Labor; labor relations; Taxes; Patent system; Self-employment of the population; European Social Charter.*

Вне всякого сомнения, Европейская социальная хартия (пересмотренная) 1996 г. является выдающимся документом современности, на которую ориентируются государства – члены Совета Европы (включая и Россию), проводя свою социальную политику. Пережив «второе дыхание» (обновление в 1996 г.) и будучи пополненной 12 новыми социальными правами, она во многом стала основой Хартии Европейского Союза об основных правах 2000 г. (с 2009 г. это один из основополагающих документов ЕС) и разработки нового российского Трудового кодекса в 1999 г. (вступил в силу в 2001 г.).

Не вызывает сомнений и тот факт, что Социальная хартия защищает, в первую очередь, право трудящихся на труд, его справедливую оплату и условия, наряду, конечно, с защитой прав трудящихся вне трудовой сферы, и особых категорий граждан (инвалидов, детей, матерей и т.д.). Уже в «первом» поколении прав трудящихся, изложенных в редакции Хартии 1961 г., из 19 прав, права на труд напрямую касались 12, начиная со ст. 1–4 Хартии: каждый должен иметь возможность зарабатывать себе на жизнь свободно выбранным трудом; все работники имеют право на справедливые условия труда; все работники имеют право на охрану и гигиену труда; все работники могут рассчитывать (имеют право) на справедливое вознаграждение за труд.

Завершалась тогда Хартия ст. 19 – работники-мигранты из государств – членов Совета Европы получили право на защиту и помощь. Это касалось и их семей<sup>1</sup>.

Не менее 9 из 12 прав трудящихся пересмотренной редакции Социальной хартии 1996 г. («второе поколение» прав) также касаются современного положения в сфере труда и трудовых отношений. Среди них ст. 20 – все работники имеют право на равные возможности и равное обращение в сфере занятости и профессиональной деятельности без дискриминации по признаку пола; ст. 22 – работники имеют право на участие в определении и улучшении условий труда и производственной сферы на предприятиях; ст. 25 – все работники имеют право на защиту своих претензий в случае неплатежеспособности работодателя и т.д.

Однако ни в одной из 31 статьи Европейской социальной хартии (пересмотренной) 1996 г. напрямую речь о самозанятом населении, самозанятых трудящихся не идет. Конечно, из указанных выше статей Хартии, касающихся труда, трудовых отношений, его организации,

---

<sup>1</sup> Положения ст. 19 Европейской социальной хартии получили свое развитие в Договоре о Евразийском Экономическом Союзе 2014 г. (Глава XXVI – Трудовая миграция) и Приложении к нему № 30 – Протокол об оказании медицинской помощи трудящимся государств-членов и членам семей. Это особенно важно, поскольку на территории пяти государств – членов ЕАЭС действует правовой режим «свободы движения товаров, капиталов, услуг и рабочей силы, скоординированной, согласованной ими единой политики в отраслях экономики». См. подробно: Договор о Евразийском Экономическом Союзе. – М.: РГ-пресс, 2015. С. 3–5, 57–60, 477–479.

трудовых гарантий для трудящихся и т.д., многие в той или иной мере затрагивают проблематику самозанятого населения. Но можно предположить, что в третьей редакции Хартии (специальные права третьего поколения) отдельная статья, посвященная самозанятым, вполне может появиться. Ведь речь идет о десятках миллионов европейцев (в том числе и россиян), которых можно отнести к этой категории трудящихся (хотя, конечно, речь не идет о найме одним человеком другого).

Обратимся в этой связи к российскому опыту и возникающим в связи с этим проблемам.

**Самозанятыми называются граждане**, которые в состоянии самостоятельно обеспечивать себя трудовой деятельностью и отвечать за своевременную уплату страховых и пенсионных взносов. Самозанятое население – это индивидуальные предприниматели, граждане, зарабатывающие продуктами подсобного хозяйства, нотариусы и адвокаты и другие категории граждан.

21 сентября 2016 г. на заседании Совета по стратегическому развитию Президент России Владимир Путин сделал заявление, что самозанятых граждан на два года нужно освободить от уплаты налогов и обязательных взносов. «Мы неоднократно говорили о необходимости на определенный период, скажем, на год – два, освободить самозанятых вообще от уплаты налогов и обязательных взносов с тем, чтобы они могли спокойно войти в нормальный ритм легальной работы и чтобы это не было для них обременительно, – сказал Президент В.В. Путин, – недопустимы любые попытки признания самозанятых граждан незаконными предпринимателями и в законодательство возможно должны быть внесены необходимые поправки, гарантирующие их статус».

27 января 2017 г. председатели комитетов Государственной Думы по бюджету и налогам и по госстроительству и законодательству А. Макаров и П. Крашенинников внесли на рассмотрение Госдумы проект закона, которым самозанятые граждане освобождаются от обязательной регистрации в качестве индивидуальных предпринимателей.

Мнения о проекте закона разнятся. Так, проект закона о «налоговых каникулах» подверг критике бизнес-омбудсмен Российской Федерации Борис Титов. По его словам, сегодня закон о самозанятых работает для уборщиц, но не для реального сектора малого и микробизнеса. «Нынешние поправки не учитывают интересы сектора малого и среднего бизнеса, который мог бы выйти из тени, если бы были другие категории освобождения от взносов», – подчеркивает Б. Титов.

На «другой стороне баррикад» Министр труда и социального развития РФ Максим Топилин, по мнению которого принятие закона о налоговых каникулах поможет миллионам людей выйти из «серой зоны». По его данным, самозанятых в стране около 15 млн. человек<sup>1</sup>.

Однако при всех спорах проблема самозанятых остается в любом случае весьма актуальной даже исходя из структуры официальных и неофициальных доходов россиян. По данным ВЦИОМ, только официальные доходы имеют 43 % опрошенных. Никаких трудовых доходов не имеют менее 40 % респондентов. При этом почти каждый десятый россиянин (9 %) признался, что скрывает свои доходы. К самозанятым, которые имеют как официальную работу, так и незадекларированные дополнительные заработки, относят себя лишь 6 % опрошенных<sup>2</sup>.

В указанном проекте закона Макарова – Крашенинникова предусмотрено, что все граждане, осуществляющие деятельность, приносящую доход, но не зарегистрированные в качестве индивидуальных предпринимателей, должны будут добровольно уведомить свой территориальный орган ФНС об этом и встать на учет. После этого они получают полное освобождение от уплаты налогов от этой деятельности на 2 года.

С юридической точки зрения, такое понятие, как «самозанятость», относится только к тем предпринимателям, которые зарегистрированы и платят страховые взносы и налоги, но при этом трудятся в одиночку – без наемных работников. А деятельность нелегальных торговцев, нянь и парикмахеров можно классифицировать как незаконное предпринимательство.

Самозанятые граждане, не являющиеся индивидуальными предпринимателями и не работающие на основе патента, – это категория людей, которые пока никак не взаимодействуют с государством. В законопроекте предлагается освободить таких людей от налогов на два года и исключить возможность признания их бизнеса нелегальным и противозаконным. При условии, что они регистрируют свою деятельность официально: начнут работать на основе патента или как ИП.

---

<sup>1</sup> Соловьева О. Граждане предпочитают незадекларированные доходы // Независимая газета. 2016. 28 декабря.

<sup>2</sup> Там же.

Список видов деятельности самозанятых граждан на 2017 г. довольно широк. В России около 16 млн. человек, не являющихся по факту безработными, но при этом не регистрирующих бизнес, говорилось на заседании Совета по стратегическому развитию. Перечень самозанятых граждан широк:

- репетиторы;
- няни;
- парикмахеры и мастера маникюра, принимающие на дому;
- швеи, работающие дома;
- торговцы плодами, ягодами и фруктами, выращенными или собранными лично;
- водители;
- фотографы;
- журналисты;
- копирайтеры;
- мастера по ремонту бытовой и компьютерной техники, выезжающие на дом; мастера по ремонту ювелирных украшений;
- граждане, сдающие в аренду недвижимость.

Перечень видов деятельности людей, которые сами себя обеспечивают, официально нигде не закреплен. При этом побудить их легализовать свой бизнес государство пытается уже не впервые.

Самозанятых граждан ставят в статус предпринимателей, но не индивидуальных, а работающих на основе патента. Пока это только законопроект, не прошедший все стадии обсуждения. Патентная система, согласно ст. 346.43 НК РФ, применяется сегодня только к индивидуальным предпринимателям. Есть официальный список из 47 видов деятельности, которыми могут заниматься ИП на основе патента. Подобного общего перечня видов деятельности для самозанятых предпринимателей (не ИП) не существует, его установят региональные власти.

Минфин России сначала предлагал сократить список услуг, которые оказывают самозанятые на основе патента, до трех позиций. Патент для самозанятых граждан РФ 2016 г. предполагал поначалу только труд репетиторов; домашних работниц; мастеров ремонта помещений. Однако после критики со стороны бизнеса появилось предложение расширить этот перечень до 36 пунктов.

Стоимость патента для самозанятых работников Минфин предлагает установить в пределах 20 тыс. рублей, из которых 9 тыс. будут распреде-

лены между внебюджетными фондами. В городах-миллионниках региональные власти могут увеличить стоимость патента на коэффициент 1,5.

Согласно действующему законодательству, осуществлять предпринимательскую деятельность могут только лица, которые зарегистрированы в этом качестве в установленном законом порядке. То есть и репетитор, и продавец цветов на улице, и частный извозчик при наличии других признаков предпринимательской деятельности (самостоятельная, осуществляемая на свой риск, направленная на систематическое получение прибыли) обязаны регистрироваться в качестве предпринимателя. Если такая деятельность не зарегистрирована должным образом либо осуществляется без обязательной лицензии, может последовать уголовное наказание по ст. 171 УК РФ «Незаконная предпринимательская деятельность».

Законопроектом предлагается внести изменения в Гражданский кодекс, позволяющие гражданам осуществлять отдельные виды приносящей доход деятельности без государственной регистрации в качестве индивидуального предпринимателя. Таким образом, указанные лица получат возможность трудиться на законных основаниях без необходимости несения обременительных обязанностей, установленных для индивидуальных предпринимателей, сообщил глава Комитета Государственной Думы по законодательству П.В. Крашенинников. По его словам, принятие законопроекта устранил барьеры, существующие сегодня для миллионов самозанятых граждан нашей страны, позволит сделать их деятельность законной без необходимости сбора и подачи излишних документов и не считать себя нарушителем или преступником.

Принятие законопроекта позволит снизить уровень неформальной занятости экономически активного населения и станет правовой основой для выполнения поручения Президента «исключить любые возможности признания деятельности самозанятых граждан незаконным предпринимательством».

При этом необходимо понимать, что самозанятые обязаны будут подавать декларацию 3-НДФЛ, что упростит им жизнь, поскольку при ИП отчетность больше.

Глава Счетной палаты Татьяна Голикова в июле 2016 г. заявила, что сокращение теневой занятости хотя бы на 50 % даст бюджету дополнительные доходы в размере 40 млрд. рублей.

«Если соотнести вот этот сектор неформальной занятости, в котором в основном торговля, сельское хозяйство, транспорт, строительст-

во, то структура перешедших на патентную систему совпадает. В этом смысле у нас есть перспектива к тому, чтобы все-таки людей выводить *из теневого сектора*. По экспертным оценкам, это может дать порядка 40 млрд. рублей дополнительных доходов, даже если половина людей выйдет из этой сферы неформальной занятости», – говорила Т. Голикова.

Если человек стоит на учете в службе занятости, но не может найти для себя работу, которую считает достойной, служба может предложить ему воспользоваться программой самозанятости. Если говорить упрощенно, государство дает гражданину деньги (субсидия на открытие малого бизнеса), с помощью которых он мог бы создать для себя – а возможно, и для других – рабочее место. Естественно, субсидии достаются не всем – для получения денег необходимо составить бизнес-план, который представители государственных органов нашли бы перспективным.

Субсидия дается лишь раз, поэтому в интересах гражданина использовать ее максимально эффективно. Более того, нецелевое использование денег приводит к прекращению предпринимательской деятельности и необходимости вернуть всю сумму государству.

Ранее размер субсидии по закону о самозанятости не мог превышать общую сумму пособий по безработице за год. Несложно посчитать, что получается около 58 тыс. (4900 x 12 месяцев). Открыть какой-либо бизнес на такие деньги – невозможно.

Именно поэтому программа самозанятости населения, действовавшая уже достаточно долго, не пользовалась особой популярностью – деятельные граждане оказывались способными организовать собственное дело и без мелкой «подачки» со стороны государства, которая к тому же обязывала их отчитаться о целесообразности трат (58 тыс. рублей – это средняя месячная зарплата менеджера среднего звена по России).

Программа самозанятости населения в 2016 г. позволяла потенциальным предпринимателям рассчитывать на выплату большего размера – до 300 тыс. рублей, однако необходимо, чтобы безработный соответствовал хотя бы одному из следующих критериев:

- был моложе 30 лет;
- недавно закончил институт (т.е. являлся дипломированным специалистом);
- являлся одиноким родителем;

– имел инвалидность, которая бы не ограничивала работоспособность.

Но при этом и бюрократии становится больше: помимо бизнес-плана предприниматель должен передать на экспертизу смету затрат (стандартную и укрупненную), подтверждение цен, фигурирующих в бизнес-плане. Кроме того, закон о самозанятости 2016 г. предусматривает возможность выездных проверок, поэтому предприниматель всегда должен быть готов к визиту «ревизора».

**Патентом самозанятости в 2016 г. назывался документ, который легализует индивидуальную трудовую деятельность без открытия ИП.** Стоит пояснить, что текущее налоговое законодательство не делает различия между гражданами, готовыми развивать свой бизнес и вкладывать для этого собственные средства, и теми, кто получает регулярный мелкий доход, позволяющий только прокормиться – это, например, няни, репетиторы. **С точки зрения закона граждане обеих категорий – предприниматели, а граждане второй – еще и нарушители, потому что не платят налог со своего дохода.**

Гражданам второй категории с 2016 г. как раз и понадобится патент самозанятости – обладание этим документом позволит гражданам легализовать доход, регулярно пополнять Пенсионный фонд (а следовательно, рассчитывать на пенсию) и не бояться государственных репрессий. Разумеется, это не бесплатно – за патент придется платить по 1 тыс. рублей в месяц, но, видимо, государство решило: это лучше, чем ничего.

**Практика выдачи патентов самозанятости делает первые шаги. Это инициатива, которую высказало Минэкономразвития страны.** К этому государство подтолкнула «ужасная» статистика, которая утверждает, что 20 млн. работоспособных россиян, судя по отсутствию налоговых выплат, не занимаются ничем.

При этом приходиться к решению нужно: введение патентной системы для самозанятых граждан прописано в п. 29 «Антикризисного плана» Правительства РФ (распоряжение Правительства РФ от 27 января 2015 г. № 98-р).

Возникает вопрос: Кто может быть участником программы самозанятости населения?

Рассчитывать на участие в программе самозанятости населения могут следующие граждане России:

– совершеннолетние;

– лица, получившие официальный статус безработных, состоящие на учете в службе занятости;

– граждане, оформившие статус безработного от 1 месяца и больше, если в связи с отсутствием нужной вакансии они до сих пор не трудоустроены.

Категории населения, которые не могут претендовать на финансовую поддержку:

– беременные, числящиеся в декретном отпуске; лица, которым еще не исполнилось 18 лет;

– пенсионеры;

– студенты, обучающиеся на дневной форме;

– граждане, которые трудятся согласно трудовому соглашению;

– физлица, уже зарегистрированные в качестве руководства предприятия; военнослужащие;

– если гражданин уволен с прежнего места работы для дальнейшего пребывания в тюремном заключении;

– люди, написавшие отказ относительно 2 и более предложений по свободным вакансиям на протяжении 10 дней после оформления в службе занятости;

– безработные, не являющиеся на собеседования по заявкам и консультационные приемы с сотрудниками биржи труда<sup>1</sup>.

Обратимся к сложившейся практике самозанятости в России, в том числе с учетом, например, женского фактора.

Половина российских женщин готовы бросить работу по найму ради создания собственного бизнеса. Это показал индекс предпринимательской активности женщин – WBI (Women Business Index), подготовленный «ОПОРОЙ России» совместно с Агентством стратегических инициатив.

В 2016 г. 84 % женщин выразили готовность открыть свой бизнес, отметила председатель комитета по развитию женского предпринимательства «ОПОРЫ России» Н. Черкасова: «К созданию собственного дела их мотивируют, прежде всего, возможность увеличения объемов дохода, стремление к самореализации, развитию и продвижению своих идей, возможность совмещения материнства и бизнеса. Потенциал

---

<sup>1</sup> Финансовый базис. Самые актуальные новости финансового мира. Просто о сложном. <http://fmbazis.ru/>

развития женского предпринимательства остается высоким, но растущий тренд по вовлечению женщин в бизнес нуждается в поддержке».

Индивидуальные предприниматели, все лица, занимающиеся частной практикой и т.п., с 01.01.2013 должны уплачивать страховые взносы в ПФР (26 %) и ФОМС (5 %), в зависимости от МРОТ (с 1 января 2016 г. составлял 6 204 руб.). В реальном исчислении это  $19\,356 + 3\,796 = 23\,152$  рубля.

Главными стимулами к предпринимательской деятельности служат «перспектива получения большего дохода, чем от работы по найму» (53 %) и «самореализация» (49 %). Основные барьеры к созданию собственного бизнеса тоже не удивляют. Это недостаток финансовых ресурсов (65 %) и образования в сфере ведения предпринимательской деятельности (48 %).

По разным оценкам, доля женского предпринимательства в России колеблется от 27 до 37 %. При этом каждый третий женский проект социально ориентирован. «В зоне интересов женщин-предпринимателей находятся такие сферы, как образование, медицина, помощь слабозащищенным слоям населения, спорт и здоровый образ жизни. И даже те женщины, бизнес которых напрямую не связан с общественно-значимой деятельностью, стремятся вести его, опираясь на принципы социальной ответственности», – комментирует результаты исследования Светлана Чупшева, директор направления «Социальные проекты» АСИ (Агентства стратегических инициатив).

Сейчас на рынке больше половины компаний, созданных женщинами, работает в сфере услуг – 58 %, 28 % – в торговле, 14 % – в отраслях производства. При этом треть женских предприятий ориентирована на экспорт. Четверть опрошенных реализуют свою продукцию в других регионах России, некоторые даже на международном рынке.

В числе наиболее актуальных направлений поддержки женского предпринимательства эксперты выделяют обеспечение возможности доступа к финансированию, расширение рынков сбыта продукции, создание доступных образовательных программ.

Бизнес-леди в России составляют почти половину занятых в экономике. Среди руководителей организаций доля женщин составляет 43 %. По словам Н. Черкасовой, Россия уже является лидером в мировом рейтинге стран по доле женщин-руководителей, но занимает лишь 56-е место в мире по уровню вовлечения женщин в предпринимательство.

Для того чтобы увеличить эти цифры, необходимо законодательно закрепить поддержку инициативных, решительных и практичных женщин, оказывая им содействие в образовательной и финансовой деятельности. Об этом сообщила председатель Совета Федерации Валентина Матвиенко на встрече с женщинами-предпринимателями.

По результатам исследования Всемирного экономического форума, Россия второй год подряд занимает 75-е место в общем рейтинге гендерного равенства. Всего в таблице 144 государства, первые три строчки занимают Исландия, Финляндия и Норвегия. Россия находится на 41-м месте по равенству женщин и мужчин в экономической жизни, на 45-м – по доступу к образованию, на 40-м по возможностям в сфере здравоохранения. Однако в графе «обладание политической властью» ВЭФ поставил Россию только на 129-е место<sup>1</sup>.

Представляется интересным вопрос: Рынок труда и самозанятость.

На рынке труда растет доля самозанятых, люди покидают насыщенные офисы и уходят на «вольные хлеба». Часто доходы «мужа на час» или уборщицы, продвигающих свои услуги через Интернет, на порядок выше, чем у дипломированного специалиста, «просиживающего штаны в кабинете».

По данным исследования, подготовленного экспертами РАНХиГС, Российской ассоциацией электронных коммуникаций (РАЭК), YouDo.com, Google, ePayments, валовый объем заказов на услуги в Рунете уже составляет 800–900 млрд., а потенциальный рынок оценивается в 10 трлн. рублей. По прогнозам аналитиков, число самозанятого населения будет неизбежно расти, поскольку возникающие онлайн-сервисы создают новую реальность для участников рынка труда и дают им такие возможности, о которых раньше они не могли даже мечтать – большой доход, независимость от начальства, свободное время, мобильность.

### **Средний уровень дохода различных исполнителей, тыс. руб.<sup>2</sup>**

Бытовой ремонт	318
Грузоперевозки	94
Курьерские услуги	63

---

<sup>1</sup> См.: Жукова А. Деловые леди // Российская газета. 2016. 22 ноября.

<sup>2</sup> Источник: YouDo.com

Установка и ремонт техники	56
Уборка и помощь по хозяйству	48
Фото- и видеоуслуги	41
Компьютерная помощь	37
Ремонт цифровой техники	36
Интерьер и дизайн	34
Красота и здоровье	20
Юридическая помощь	10

По данным компании ePayments, количество веб-мастеров и фрилансеров, зарабатывающих в Интернете, в 2014–2016 гг. увеличилось в 3,3 раза. На YouDo.com объем спроса на услуги весной 2016 г. составлял 279 млн. рублей, а осенью уже 1,023 млрд. Суммарная стоимость размещенных через платформу услуг выросла на 700 %. По прогнозам, в 2017 г. она увеличится еще в три раза – до 7,5 млрд. рублей.

Развитие рынка самозанятости подстегнул рост популярности онлайн-бирж услуг и микропредпринимательство. «Самозанятость является ступенью к полноценному предпринимательству, предусматривающему, в частности, юридическое оформление предприятия и наем работников», – уверен основатель компании YouDo.com Алексей Гидирим. «Поэтому легализация самозанятых граждан даст дополнительный вклад в экономику Рунета и усилит ее влияние на связанные и зависимые рынки, которое уже сегодня оценивается в 19 % от ВВП России», – считает директор РАЭК Сергей Плуготаренко<sup>1</sup>.

Даже с ростом экономики существенного увеличения численности занятых в формальном секторе не произошло, – отмечается в Докладе Мирового Банка по России (2016). Быстрый рост выпуска до кризиса сопровождался низкими темпами создания рабочих мест в компаниях и разрастанием масштабов неформальной занятости. Перетекание рабочих мест из формального в неформальный сектор продолжилось и после кризиса; при этом с 2009 г. количество ликвидируемых рабочих мест в формальном секторе превышало число ежегодно создаваемых рабочих мест.

Рост занятости в неформальном секторе наблюдается на всей территории России. Хотя оценки объема неформального сектора расхо-

---

<sup>1</sup> См.: Березина Е. Сам себе хозяин // Российская газета. 2016. 25 нояб.

дятся в зависимости от используемой методологии, исходя из определения, согласно которому лица, работающие по найму на фирмах, в домохозяйствах и зарегистрированные в качестве индивидуальных предпринимателей без образования юридического лица, считаются занятыми неформально, в 2015 г. на неформальный сектор пришлось чуть больше пятой части общего числа рабочих мест (расчеты Росстата на основе данных обследования рабочей силы).

Чаще неформальная занятость при наличии работы, предусматривающей заработную плату, наблюдается среди молодых людей с невысоким уровнем образования; для мужчин среднего возраста с высшим образованием более характерна неформальная самозанятость. Помимо работы исключительно в неформальном секторе существует вариант, при котором многие из занятых в формальном секторе получают лишь часть своей заработной платы и, следовательно, недоплачивают взносы в систему социального страхования; согласно одной из оценок, доля таких неформально занятых составляет около 20 % от общего числа работников фирм и порядка 50 % от числа самозанятых в формальном секторе.

Больше всего формальных рабочих мест было потеряно в торгуемых секторах (обрабатывающий сектор и сельское хозяйство), а неформальные рабочие места создавались в торговле, строительстве и на транспорте. Эти сектора традиционно менее жестко регулируются и в большей степени опираются на микропредприятия и самозанятость. Уход в неформальный сектор – часть более общего явления, а именно перераспределения рабочей силы в сектор услуг и в отрасли, производящие неторгуемые товары и услуги.

### **Показатели уязвимости рынка труда в России (по докладу Мирового банка), Н40 и В60<sup>1</sup>, в %**

	Доля экономически активного населения		Уровень безработицы		Доля неофициально занятых и самозанятых в общей занятости	
	2007	2014	2007	2014	2007	2014
Н40	49.5	58.0	11.6	11.3	17.3	26.9
В60	71.3	69.5	4.5	3.1	15.4	17.4
Всего	63.1	65.2	6.6	5.9	15.9	20.4

<sup>1</sup> **Н40** – доля самозанятых и неформально занятых среди 40 % населения с наиболее низкими доходами;

**В60** – доля наиболее экономически «верхних» слоев населения.

**Правительство заново проработает статус самозанятых граждан.** 26 января 2017 г. в Минюсте России прошло межведомственное совещание по определению статуса самозанятых.

Позиция ведомства по этому вопросу пока формируется.

СМИ отмечает, что проработанные предложения заключаются в том, чтобы «регистрировать самозанятых как особый вид индивидуальных предпринимателей, с упрощенным способом оформления документов, единым налоговым платежом наподобие патента и широким списком видов деятельности».

Руководитель ТПП Сергей Катырин, в свою очередь, считает, что легализация самозанятых при сохранении общих ставок и страховых взносов «вызывает сомнения»<sup>1</sup>.

Некоторые выводы:

а) С большой долей вероятности можно утверждать, что с 2017 г. в России будет определен правовой статус самозанятого населения.

б) В настоящее время (до 2018 г.) самозанятое население имеет налоговые льготы и освобождения.

в) Масштаб самозанятости населения в России весьма значителен – от 16 млн. человек. Даже с ростом экономики существенного увеличения численности занятых в формальном секторе не произошло. Быстрый рост выпуска до кризиса сопровождался низкими темпами создания рабочих мест в компаниях и разрастанием масштабов неформальной занятости.

г) Перетекание рабочих мест из формального в неформальный сектор продолжилось и после кризиса; при этом с 2009 г. количество ликвидированных рабочих мест в формальном секторе превышало число ежегодно создаваемых рабочих мест. Рост занятости в неформальном секторе наблюдается на всей территории России.

д) Важнейшая задача российских властей и гражданского общества – «вывести из тени» 30–40 млн. человек, включая 16 млн. самозанятых.

ж) Решение данной задачи, возможно, позволит пополнить российский бюджет на 40 млрд. рублей.

---

<sup>1</sup> <https://russian.rt.com/business/news/>

з) По мнению Мирового банка, главными факторами, способствовавшими росту неформальной занятости, являлись деловой климат и институциональная среда. Нет убедительных доказательств того, что заработки в неформальном секторе ниже, чем в формальном. Установлено, что работники, занятые в неформальном секторе, получают зарплату, сравнимую с зарплатой работников формального сектора, располагающих более значительным человеческим капиталом, либо превышающую ее. Однако первые работают без договора; следовательно, они менее защищены и могут быть более уязвимы. Интересно отметить, что в неформальном секторе сильнее выражено неравенство по зарплатам. Для более точного установления различий между зарплатами в формальном и неформальном секторах требуется провести более детальное исследование по секторам.

и) Установлено, что минимальный уровень оплаты труда не оказывает сильного воздействия на рост неформальной занятости. Анализ показывает, что основными факторами, способствующими росту неформальной занятости, не являлись жестко действующие институты рынка труда: минимальная заработная плата установлена на уровне, который вряд ли можно назвать ограничительным для большинства фирм; кроме того, обеспечение исполнения нормативных положений о защите занятости неэффективно. Возможно, свою лепту в рост неформальной занятости внесли низкие пособия по безработице: потерявшие работу в формальном секторе лица не могли себе позволить оставаться без работы в течение длительного времени и в связи с этим соглашались на работу в неформальном секторе, которая не обеспечивала каких-либо гарантий.

к) Рост неформальной занятости в течение последнего десятилетия улучшил перспективы трудоустройства для работников, относящихся к нижней части распределения доходов, но в то же время повысил уровень уязвимости всей экономики страны и, возможно, негативно сказался на производительности.

л) Присутствие масштабной и растущей практики трудоустройства в неформальном секторе может свидетельствовать о слабой доверии между гражданами и государством, а также о накоплении системных недостатков, среди которых – неполное или избирательное исполнение официальных нормативных требований, освобождение от взносов в систему социального страхования и размывание налогооблагаемой базы с потенциально негативными последствиями для системы пре-

доставления социальных услуг и устойчивости системы социального страхования.

К этому следует добавить и целесообразность разработки новой статьи Европейской социальной хартии о самозанятости трудящихся (право на самозанятость). Она может быть изложена в следующей редакции: «Все работники, самостоятельно организующие свою трудовую деятельность и самостоятельно уплачивающие законно действующие страховые и пенсионные взносы, имеют право на поддержку государств – членов Совета Европы».

I. В целях обеспечения эффективного осуществления права на самозанятость Стороны (государства – члены Совета Европы) обязуются:

1) признавать право трудящихся на самозанятость, которое позволяет им и их семьям поддерживать достойный уровень жизни;

2) предоставлять самозанятым гражданам, в соответствии с национальным законодательством государств-членов, налоговые льготы и освобождения, программы поддержки и т.д.;

3) иметь право вводить, в соответствии с национальным законодательством государств-членов, разумную патентную систему для самозанятых граждан, стимулирующую их к производительному труду;

4) издавать нормативные правовые акты по вопросам деятельности самозанятых граждан, включая соответствующий перечень (реестр) профессий самозанятого населения, обеспечивать контроль за применением таких нормативных правовых актов;

5) создавать службы, оказывающие содействие самозанятости граждан, в том числе с консультативными и иными функциями (профобучения, профпереподготовки и т.д.);

6) определить специальные меры социальной поддержки для лиц с семейными обязанностями, в том числе организующих свое рабочее место на дому;

7) способствовать созданию местных, национальных и (или) международных организаций для защиты экономических и социальных интересов и свободы вступления в эти организации.

II. Государства – члены Совета Европы берут на себя обязательство не реже одного раза в шесть лет представлять в Комитет Министров Совета Европы доклад о положении в области самозанятости населения, а также включать в тематические доклады, предоставляемые государствами-членами в Комитет Министров Совета Европы один раз в два года, специальный раздел, посвященный практике деятельности самозанятого

населения страны по отдельным проблемам (налогообложение, социальные гарантии, профподготовка и переподготовка и т.д.).

### Список использованной литературы

1. Березина Е. Сам себе хозяин // Российская газета. 2016. 25 нояб.
2. Договор о Евразийском Экономическом Союзе. – М.: РГ-пресс, 2015.
3. Жукова А. Деловые леди // Российская газета. 2016. 22 нояб.
4. Совет Европы и Россия. Сборник документов // Под ред. Ю.Ю. Берестнева. – М.: Юридическая литература, 2014.
5. Соловьева О. Граждане предпочитают незадекларированные доходы // Независимая газета. 2016.
6. <https://russian.rt.com/business/news/>
7. <http://fmbazis.ru/>

**Григорьев А.И.**

аспирант Российского государственного  
университета правосудия

**Grigoriev A.I.**

PhD student, Russian State University of Justice

## **ЕСПЧ и Россия: «коммерческая сторона» дела?**

**The ECHR and Russia: the «business aspect» of the case?**

---

***Аннотация.** Автор анализирует правовые и финансовые последствия решений Европейского Суда по правам человека в отношении Российской Федерации, сам порядок рассмотрения ЕСПЧ жалоб, роль Конституционного Суда России во взаимодействии Совета Европы и Российской Федерации.*

***Abstract.** The author analyzes the legal and financial implications of the decisions of the European Court of human rights against the Russian Federation, the order of consideration of ECHR complaints, the role of the constitutional Court of Russia in interaction of the Council of Europe and the Russian Federation.*

***Ключевые слова:** решения ЕСПЧ; исполнение Россией решений ЕСПЧ; финансовые последствия решений ЕСПЧ для России.*

*Key words: Decisions of the ECHR; the implementation by Russia of decisions of the ECHR; the financial implications of the decisions of the ECHR for Russia.*

Двадцать лет назад в 1996 г. Российская Федерация вступила в Совет Европы, взяла на себя обязательства ратифицировать основополагающие конвенции этой международной региональной организации (в настоящее время входят 47 государств), в том числе Европейскую Конвенцию о защите прав человека и основных свобод и дополнительные протоколы к ней (что и было сделано спустя два года, в 1998 г.)<sup>1</sup>.

Тем самым в соответствии с ч. 4 ст. 15 и ч. 3 ст. 46, гл. 2 Конституции Российской Федерации граждане получили право обращаться в Европейский Суд по правам человека как важный инструмент защиты прав граждан (и не граждан) на Европейском континенте.

По справедливому утверждению профессора В.Б. Исакова<sup>2</sup>, раздел Конституции Российской Федерации о правах и свободах человека и гражданина с ориентацией на международно-правовые документы полностью соответствует международным обязательствам Российской

---

<sup>1</sup> Глотов С.А., Мазаев В.Д. Современная концепция прав человека в принципах и нормах Совета Европы. Путеводитель по специальному лекционному курсу / Институт национальной стратегии реформ. – М., 2001. 560 с.; Абашидзе А.Х., Алисевич Е.С. Право Совета Европы. Конвенция о защите прав человека и основных свобод: Учебное пособие. – М.: Международные отношения, 2007; Бессарабов А.Г. Европейский суд по правам человека. – М., 2003; Европейский Суд по правам человека и Российская Федерация: постановления и решения, вынесенные до 1 марта 2004 г. – М., 2005. 960 с.; Конвенция о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. // Собрание законодательства РФ от 8 января 2001 г. № 2; Федеральный закон от 30 марта 1998 г. № 54-ФЗ «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и протоколов к ней // Российская газета. 1998. 7 апреля. № 67.

<sup>2</sup> См.: Конституция Российской Федерации. Предисловие Владимира Исакова, начальника Правового управления Аппарата Государственной Думы. 1996. 184 с.; Шахрай С.М. О Конституции: Основной закон и как инструмент правовых и социально-политических преобразований / С.М. Шахрай: Отделение общественных наук РАН. – М.: Наука, 2013. 919 с.; Современный парламентаризм и будущее демократии. Материалы первого международного парламентского форума. – М.: Наука, 2013. 320 с.; Григорьев А.И. Россия и конвенционный механизм Совета Европы в области защиты прав человека: международные правовые вопросы реализации: Монография. – М.: АРКиППРО, 2012. 142 с.

Федерации в области прав человека. Чрезвычайно важное и ответственное место в Конституции Российской Федерации отводится судебной ветви власти. Согласно ст. 46 Конституции, каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод, «решения и действия (бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суде».

Позднее эти и другие положения получили неоднократное подтверждение в правовых позициях Конституционного Суда РФ.

Более того, согласно этой же ст. 46 Конституции России (только ее части 3), каждый вправе в соответствии с международными договорами Российской Федерации обращаться в международные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные судебные средства правовой защиты. Тем самым, уже с 1998 г., с момента ратификации Европейской Конвенции, а на практике – с начала 2000-х гг. стала складываться ситуация, когда своего рода контрольно-надзорным органом над российскими судами стал ЕКПЧ – Европейский Суд по правам человека, принимая решения в пользу российских граждан по их жалобам и против России (в том числе и так называемые «пилотные постановления»).

Однако при этом ЕСПЧ не являлся ни тогда, ни сейчас кассационной инстанцией при реализации конституционной нормы (ст. 46) «Каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод».

Сегодня мало кто сомневается в том, что международное право оказывало и оказывает значительное многостороннее влияние на формирование права на судебную защиту путем: а) закрепления институтов и процедур, действующих в рамках международного правопорядка; б) установления стандартов внутригосударственного права на судебную защиту, которое закрепляется в том числе и в рекомендациях Комитета Министров Совета Европы, ЕКПЧ и дополнительных протоколах к ней; в) закрепления и обеспечения международного права на судебную защиту на партикулярном уровне (т.е. в документах конкретного суда и международной организации, при которой создан данный суд) и универсальном уровне (международное право на судебную защиту приобретает обычно правовой характер)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Толстых В.М. Международные суды и их практика: Учебное пособие. – М.: Международные отношения, 2015. С. 32–34; Шинкарецкая Г.Г. Судебные сред-  
90

В целом, можно согласиться с мнением, высказанным профессором В.А. Толстых<sup>1</sup>, что отношение России к международным судам (в том числе ЕСПЧ) и их решениям неоднозначное. С одной стороны, есть проявление активного участия России в организации и деятельности международных судов<sup>2</sup>. При этом ЕСПЧ стал регулярным фактором влияния на отечественную правовую систему. Многие судебные дела заканчиваются в пользу России, что свидетельствует о надлежащем уровне подготовки правовой документации.

Международные суды стали обязательным атрибутом постсоветских интеграционных институтов (СНГ, ЕврАзЭС, Таможенный союз). Россия выходит с инициативами о создании новых международных судов, например суда Евразийского Экономического Союза – но-

---

ства разрешения международных споров (тенденции развития). Автореф. дис. ... д.ю.н. – М., 2010; Сибатян А.С. Решения органов международного правосудия в системе международного публичного права. – М.: Статут, 2012; Марусин И.И. Международные судебные учреждения, стороной разбирательства в которых вправе выступать физические лица: новые тенденции развития и совершенствования их деятельности. Автореф. дис. ... д.ю.н. – СПб., 2008; Юркина Е.Е. Рассмотрение жалоб юридических лиц в Европейском Суде по правам человека. Дис. ... к.ю.н. – М., 2010. 228 с.; Регламент Европейского Суда по правам человека (Rules of Court, July, 2009).

Бордунов В.Д. Гражданин против государства в Европейском Суде по правам человека. – М.: ОМЕГА, 2006; Алексеева А.Б., Жуйков В.М., Лакавгук И.И. Международные нормы о правах человека и применение их судами Российской Федерации: Практическое пособие / Под общ. ред. В.М. Жуйкова. – М.: Права человека, 1996; Бенуа-Ромер Ф., Клейбес Х. Право Совета Европы: на пути к общеевропейскому правовому пространству / Отв. ред. Н.Б. Топорнин. Пер. с англ. Ю.П. Ключков, К.Х. Рекош. – М.: Весь мир, 2007.

<sup>1</sup> Толстых В.М. Международные суды и их практика: Учебное пособие. – М.: Международные отношения, 2015. С. 137–138.

<sup>2</sup> Россия довольно активно участвовала в «адаптации» Протокола № 14 к ЕКПЧ о реформировании деятельности Европейского Суда по правам человека, Государственная Дума ФС РФ приняла даже соответствующее решение по этому поводу. См.: Федеральный закон Российской Федерации от 4 февраля 2010 г. № 5-ФЗ «О ратификации Протокола № 14 к Конвенции Совета Европы о защите прав человека и основных свобод» от 13 мая 2004 г., вносящего изменения в контрольный механизм Конвенции; Григорьев А.И. Россия и конвенционный механизм Совета Европы в области защиты прав человека: международные правовые вопросы реализации: Монография. – М.: АПКИППРО, 2012. 142 с.

вого международного образования в составе: Россия – Беларусь – Казахстан – Армения – Киргизия<sup>1</sup>.

С другой стороны, есть проявления недоверия или недостаточного внимания со стороны общества и государства по отношению к международным судам. Некоторые судебные дела заканчиваются не в пользу России. Отдельные из них, которые потенциально могли бы закончиться в ее пользу, не передаются на рассмотрение международных судов (например вопрос о делимитации пространств в Беринговом море). Отношение к международным судам является чрезмерно политизированным. Это касается в основном ЕСПЧ и международных уголовных судов.

Справедливости ради, да и последующей практической работы, следует отметить, что ЕСПЧ действительно часто стал действовать как политический орган, вырывая отдельные дела для их ускоренного рассмотрения (дело ЮКОСа, дело Навального и др.).

К указанным выше документам Совета Европы, влияющим на практику работы судов, и с которыми необходимо считаться, можно отнести Рекомендации Комитета Министров Совета Европы:

- (81)7 относительно путей облегчения доступа к правосудию, от 14.05.1981;
- (84)5 относительно принципов гражданского судопроизводства, направленных на совершенствование судебной системы, от 28.02.1984.;
- (87)18 относительно упрощения уголовного правосудия, от 17.09.1987 г.;
- (94)12 о независимости, эффективности и роли судей, от 13.10.1994 г.;
- (2003)17 об исполнении судебных решений, от 9.09.2003 г.;
- (2008)8 о принятии юрисдикции Международного суда Организации Объединенных Наций (МС ООН).

---

<sup>1</sup> Глотов С.А., Григорьев И.А., Губин А.Н., Лычагин А.Г., Савелов О.П., Терентий Л.М. Право Евразийского Экономического Союза: теория и практика: Монография / Под ред. д.ю.н. проф. С.А. Глотова. – М.: Московская международная академия; Кубанский государственный аграрный университет; Галлея-принт, 2016. 304 с. Согласно ст. 8 Договора о ЕАЭС, Суд Евразийского Экономического Союза (Суд Союза) является одним из руководящих органов Союза, наряду с Высшим Советом, Межправительственным советом, Евразийской комиссией.

При рассмотрении жалоб на нарушение права на справедливое судебное разбирательство (ст. 6 ЕКПЧ) ЕСПЧ признает справедливым судебный процесс, при котором соблюдаются следующие гарантии:

- 1) право участвовать в процессе и быть заслушанным;
- 2) равенство и состязательность сторон;
- 3) публичность процесса;
- 4) независимость и беспристрастность судей;
- 5) рассмотрение дела судом, созданным на основании закона;
- 6) разумные сроки судебного разбирательства;
- 7) мотивированность судебного решения.

В отношении гарантий, предоставляемых на основании положений ч. 2 ст. 6 Конвенции, касающихся судебных процессов по уголовным делам, по мнению Европейского Суда, такие гарантии могут и должны предоставляться также и в рамках процесса, проводимого хотя и не по уголовному обвинению, но имеющему следующие признаки: 1) процесс обладает общим действием, т.е. не применяется только в отношении ограниченной группы лиц; 2) процесс предусматривает санкции карательного и устрашающего, а не восстановительного и компенсационного характера; 3) размер санкций, которые могут быть наложены на основании решения, принятого по результатам судебного процесса, является существенным и значительным для лица. Эта позиция Суда была совсем недавно подтверждена им при рассмотрении вопроса о приемлемости жалобы ОАО «Нефтяная компания ЮКОС» против России.

Право на справедливое судебное разбирательство, согласно прецедентной практике Суда, включает в себя не только право на соблюдение установленных ст. 6 Конвенции гарантий во время судебного процесса, но также право на доступ к суду и право на своевременное исполнение судебного решения.

При анализе дел против России, а также документов Совета Европы, обнаруживаются два наиболее частых нарушения в области гарантии права на справедливое судебное разбирательство, с которыми сталкиваются заявители, в частности юридические лица: 1) нарушение разумных сроков судебного разбирательства; 2) нарушение принципа правовой определенности в части пересмотра дел в порядке надзора

по иску лица, не являвшегося стороной дела, и в течение неограниченного срока, – считает Е.Е. Юркина<sup>1</sup>.

Принцип правовой определенности является одним из основных принципов, сформулированных в практике Европейского Суда, и используется Судом как при анализе достаточности и правомерности оснований для вмешательства государств в осуществление прав, закрепленных Конвенцией, когда такое вмешательство допускается Конвенцией, так и для оценки наличия нарушения права на справедливое судебное рассмотрение дела. С точки зрения права на справедливое судебное разбирательство принцип правовой определенности понимается следующим образом: это принцип, который основывается на идее верховенства права, провозглашенной в Преамбуле к Конвенции, и заключается в том, что любое судебное решение не должно подвергаться сомнению и пересматриваться после того, как оно вступило в законную силу.

Проблема нарушения срока включает нарушение сроков рассмотрения дел в суде и значительно более массовое нарушение – нарушение сроков исполнения судебных решений против государства. В связи с наличием этой проблемы и огромным количеством жалоб против России, поступающих в Европейский Суд, последним было вынесено пилотное постановление по второму делу «Бурдов против России». На основании этого постановления Европейский Суд приостановил на 1 год рассмотрение всех дел, касающихся неисполнения или задержек в исполнении судебных решений в России и призвал российские власти обеспечить восстановление прав всех пострадавших от таких нарушений и создать эффективное внутригосударственное средство правовой защиты от подобного рода нарушений. 4 мая 2010 г. вступил в силу Федеральный закон от 30 апреля 2010 г. № 68-ФЗ «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок». Задачей данного закона является создание средства правовой защиты от нарушения права на судопроизводство в разумные сроки и права на исполнение в разумные сроки судебного решения.

Правда, в последующем, после того как международный судебный орган вынес свое решение, в ряде стран, теперь и в России, оно может

---

<sup>1</sup> См.: Юркина Е.Е. Рассмотрение жалоб юридических лиц в Европейском Суде по правам человека. Дис. ... к.ю.н. – М., 2010. 228 с.

быть подвергнуто изучению и «санкции» на исполнение со стороны национальных конституционных (и иных) судов. Они вправе решать, применять (выполнять) исполнительным органам власти это судебное решение или нет.

Так, в 2015 г. в Российской Федерации были внесены изменения и дополнения в Федеральный конституционный закон о Конституционном Суде РФ, согласно которым КС РФ будет решать, какие решения международного органа по защите прав человека (читай ЕСПЧ) можно и нужно исполнять, а какие нет.

В ст. 104<sup>3</sup> Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» в редакции Федерального конституционного закона «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» от 14 декабря 2015 г. № 7-ФКЗ прямо указывается на то, что КС РФ «при разрешении вопроса о возможности исполнения решения межгосударственного органа по защите прав и свобод человека проверяет возможность исполнения в соответствии с Конституцией Российской Федерации решения межгосударственного органа по защите прав и свобод человека, принятого на основании положений международного договора Российской Федерации в их истолковании межгосударственным органом по защите прав и свобод человека, с точки зрения основ конституционного строя Российской Федерации и установленного Конституцией Российской Федерации правового регулирования прав и свобод человека и гражданина». В итоге КС РФ выносит постановление (ст. 104<sup>4</sup>) о возможности исполнения (о невозможности исполнения) в Российской Федерации решения данного международного органа<sup>1</sup>.

Правда, вопрос о расхождении оценки Конституционным Судом РФ решений ЕСПЧ не является новым<sup>2</sup>. О существовании коллизии

---

<sup>1</sup> См.: Федеральный конституционный закон «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» от 14 декабря 2015 г. № 7-ФКЗ // Российская газета. 2015. 16 дек. № 284(6855).

<sup>2</sup> См.: Калинин П.А. К вопросу о коллизии между постановлениями ЕСПЧ и Конституцией России в свете позиции Конституционного Суда РФ // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 2.

См. также: Машкова К.В. О роли Конституционного Суда РФ в процессе решения постановлений Европейского Суда по правам человека судами общей юрисдикции и арбитражными судами // Российский судья. 2014. № 8;

между «strasбургской» и «российской» системами защиты прав человека говорит и профессор П.А. Калинин. Вопрос о расхождениях в позиции между КС РФ и ЕСПЧ, по его мнению, «явление возможное и встречающееся на практике, но в весьма редких случаях. В этой связи позиция Конституционного Суда для этих редчайших случаев звучит взвешенно и обоснованно. Конституционный Суд стоит на страже интересов Конституции, как бы ни были убедительны доводы Strasбургского правосудия. Напротив, тот эмоциональный тон, с которым был подписан депутатский запрос, и тот ажиотаж, с которым были приняты декабрьские поправки в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации», позволяют предположить, что в определенных кругах в России действительно надеются на то, что данная коллизия сможет создать возможность для исполнения неугодных решений ЕСПЧ, будь то решение по делу ЮКОСа или возможных решений по украинским компенсациям».

«Вместе с тем проверить сотни существующих решений ЕСПЧ по жалобам против России на соответствие Конституции РФ представляется немислимой и поэтому ненужной тратой времени. Поэтому формируемый в российской правовой системе механизм отказа в исполнении решений ЕСПЧ будет носить, по всей вероятности, избирательный характер, и будет касаться ограниченного числа дел»<sup>1</sup>.

Однако ситуация затем стала меняться к лучшему. «В результате принятых российскими властями мер, – считает Г. Матюшкин, заместитель министра юстиции РФ. – Число жалоб против России, находившихся на рассмотрении в Европейском Суде, за последние четыре

---

Бланкенатль А., Левин И.Г. «В принципе нельзя, но можно». Конституционный Суд России и дело об обязательности решений Европейского Суда по правам человека // Сравнительное конституционное обозрение. 2015. № 5; Гущина Н.А., Глухоедов М.С. Коллизии отдельных постановлений Европейского Суда по правам человека и актов Конституционного Суда Российской Федерации // Современное право. 2013. № 9; Белоусов Д.В. Система юридических механизмов преодоления правовых конфликтов между конституционным и европейским правом // Журнал конституционного правосудия. 2015. № 6; Маврин С.П. Решения Европейского Суда по правам человека в правовой системе России // Журнал конституционного правосудия. 2015. № 6.

<sup>1</sup> Колесниченко П.А. К вопросу о коллизии между постановлениями ЕСПЧ и Конституцией России в свете позиций Конституционного Суда РФ // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 2.

года сократилось более чем в четыре раза – с сорока тысяч в 2010 г. до десяти с половиной тысяч в 2014 г. Это стало возможно в том числе благодаря последовательно проводимой работе по имплементации положений Конвенции о защите прав человека и практики Европейского Союза в российскую правовую систему..., создания в российской правовой системе эффективных внутренних правозащитных механизмов, позволяющих перенести вопросы восстановления прав граждан по однотипным жалобам на национальный уровень»<sup>1</sup>.

Российские граждане быстро «нашли дорогу» в Страсбургский суд, «завалив» его своими жалобами. Еще пять лет назад каждая третья жалоба в ЕСПЧ была из нашей страны – более 30 тысяч из более 60, находящихся на рассмотрении Суда, и только за последние годы их число упало. Всего за 2014 г. против России было зарегистрировано 8 952 жалобы, большинство из которых не дошли до стадии судебного разбирательства.

Правозащитные организации, адвокаты, сами граждане весьма успешно освоили практику подготовки жалоб в Европейский Суд и требований по справедливой компенсации, хотя на первоначальном этапе были и сбои, и сама Российская Федерация не допустила к рассмотрению «дела давно минувших дней», решения (приговоры), вынесенные до 1998 г., даты ратификации ЕКПЧ.

В какой-то мере помогла и сама Конвенция, ее ст. 5–6, ужесточившие требования к суду и давшие ему право (п. 3 ст. 5 ЕКПЧ – «задержанный незамедлительно доставляется к судье») ареста, что ранее было исключительной прерогативой прокуратуры.

Последующие события российской действительности показали, что судьи арестовывают не меньше, чем прокуроры, хотя в начале и были опасения, что они будут «слабо справляться» с этой работой.

И если сначала решения ЕСПЧ по жалобам российских граждан (Буров против России, Калашников против России и др.<sup>2</sup>) были «не накладны» для бюджета Российской Федерации, то затем картина стала меняться, и расходы по их «погашению» стали закладываться в фе-

---

<sup>1</sup> Актуальные международно-правовые проблемы XVI в.: Материалы Международного «круглого стола». – М.: Издание Государственной Думы, 2015. С. 35.

<sup>2</sup> См.: Постановления Европейского Суда по жалобе «Бурдов против России» № 33509(04) от 15 января 2009 г. // <http://sutyajnik.ru/documents/>

деральный бюджет (при этом регрессивные иски в отношении чиновников, допустивших нарушения законных прав и свобод человека и повлекшие жалобы в ЕСПЧ, в настоящее время в российском законодательстве не предусмотрены).

Тема сотрудничества РФ и ЕСПЧ «заиграла новыми красками», окрашенными все больше в мрачные тона<sup>1</sup>.

Действительно, вот только некоторые примеры.

### Решения Европейского Суда по правам человека по жалобам из Чеченской Республики. Постановления ЕСПЧ 2014 г.

Событие, дата, место	Название дела	Английское название дела, дата постановления	Статьи ЕКПЧ, нарушение которых найдено Судом	Рассматривавшиеся ст. ЕКПЧ, по которым найдено отсутствие нарушения	Особые мнения судей	Присужденные компенсации
Исчезновения 36 родственников заявителей в 2000–2006 гг.	Дело Пицаевой и др.	<i>Pitsayeva and Others v. Russia</i> (09/01/2014) <sup>[212]</sup>	2, 3, 5, 13	Нет	Нет	392 250 евро за материальный ущерб, 1 928 000 евро за моральный ущерб, 64 500 евро за издержки
Отказ выдать родственникам тело С. Вагапова в 2005 г.	Дело Абдулаевой	<i>Abdulayeva v. Russia</i> (16/01/2014) <sup>[213]</sup>	8, 13	Нет	Особых мнений нет, есть декларация судьи Д. Дедова	Отказано в компенсации морального ущерба, 6289 евро за издержки
Исчезновения 14 родственников заявителей в 2001–2005 гг.	Дело Ахматова и др.	<i>Akhmatov and Others v. Russia</i> (16/01/2014) <sup>[214]</sup>	2, 3, 5, 13	Нет	Нет	128 000 евро за материальный ущерб, 800 000 евро за моральный ущерб, 20 150 евро за издержки
Исчезновения 5 родственников заявителей в 2001–2004 гг.	Дело Микиевой и др.	<i>Mikiyeva and Others v. Russia</i> (30/01/2014) <sup>[215]</sup>	2, 3, 5, 13	Нет.	Нет	34 000 евро за материальный ущерб, 300 000 евро за моральный ущерб, 10 000 евро за издержки

<sup>1</sup> По мнению Г. Матюшкина, «основной причиной тому является неспособность Суда отойти от сформировавшихся во время «холодной войны» стереотипов, из-за чего наша страна субъективно рассматривается некоторыми судьями как антиправовая, соответственно, несущая ответственность по любым, иногда абсурдным, претензиям». См.: Актуальные международно-правовые проблемы XVI в.: Материалы Международного «круглого стола». – М.: Издание Государственной Думы, 2015. С. 35.

Событие, дата, место	Название дела	Английское название дела, дата постановления	Статьи ЕКПЧ, нарушение которых найдено Судом	Рассматривавшиеся ст. ЕКПЧ, по которым найдено отсутствие нарушения	Особые мнения судей	Присужденные компенсации
Исчезновения 13 родственников заявителей в 2000–2004 гг.	Дело Джабраилова и др.	<i>Dzhabrailov and Others v. Russia</i> (27/02/2014) <sup>[216]</sup>	2, 3, 5, 13	Нет.	Нет	124 000 евро за материальный ущерб, 780 000 евро за моральный ущерб, 23 400 евро за издержки
Исчезновения 17 родственников заявителей в 2001–2006 гг.	Дело П. Исмаиловой и др.	<i>Petimat Ismailova and Others v. Russia</i> (18/09/2014) <sup>[217]</sup>	2, 3, 5, 13	Нет.	Нет	203 000 евро за материальный ущерб, 1 020 000 евро за моральный ущерб, 28 000 евро за издержки
Исчезновение сына заявительницы в 2009 г.	Дело Макаевой	<i>Makayeva v. Russia</i> (18/09/2014) <sup>[218]</sup>	2, 3, 5, 13	Нет.	Нет	60 000 евро за моральный ущерб, 2450 евро за издержки
Исчезновения 18 родственников заявителей в 2000–2006 гг.	Дело Султыгова и др.	<i>Sultygov and Others v. Russia</i> (09/10/2014) <sup>[219]</sup>	2, 3, 5, 13	38	Нет	56 000 евро за материальный ущерб, 1 080 000 евро за моральный ущерб, 32 900 евро за издержки
Гибель дочери заявительницы 7 июня 2003 г. между Ведено и Харачоом	Дело Косумовой и др.	<i>Kosumova v. Russia</i> (16/10/2014) <sup>[220]</sup>	2 (процесс.)	2 (матер.)	Нет	20 000 евро за моральный ущерб, 4000 евро за издержки
Похищение брата заявителей из его дома в Грозненском районе в июле 2004 г.	Дело Хараевой и др.	<i>Kharayeva and Others v. Russia</i> (27/11/2014) <sup>[221]</sup>	2 (процесс.)	2 (матер.)	Нет	20 000 евро за моральный ущерб, 850 евро за издержки

Решения ЕСПЧ за 2015 г. по жалобам из Чеченской Республики:

– Всего за 2015 г. в ЕСПЧ было принято 116 постановлений по делам против Российской Федерации, из которых 109 были обвинительными. Чаще всего суд усматривал нарушение права на справедливый суд (ст. 6 ЕКПЧ).

– Всего за 2015 г. до рассмотрения ЕСПЧ дошли 6 дел чеченцев-заявителей против Российской Федерации:

1) Дело «Гамбулатова против России» (Жалоба №11237/10). Суть жалобы: Во время Чеченской войны сына Гамбулатовой задержали сотрудники Внутренних войск МВД и более полугодом продержали под стражей. По завершении расследования в отношении сына Гамбулато-

вой, Вахита Гамбулатова, он отпущен не был и на данный момент он является безвестно отсутствующим. Результат: Россию обязали выплатить 60 000 евро морального вреда и 3 000 евро издержек.

2) Дело «Жебраилова и другие против России» (Жалоба № 40166/07). Суть жалобы: В 2005 г. Жебраилов и два других заявителя были задержаны сотрудниками неустановленной силовой структуры без предъявления обвинений избиты, а спустя несколько дней возвращены домой. Результат: Россию обязали выплатить 60 000 евро заявителям, 19 500 евро отдельно третьему заявителю, 1 863 фунтов стерлингов издержек.

3) Дело «Исламова против России» (Жалоба № 5713/11). Суть жалобы: в 2000 г. братья Исламовы (сотрудники милиции) были задержаны, предположительно, сотрудниками ВВ МВД, и держались в заключении без предъявления обвинений. Судьба Исламовых неизвестна. Результат: Россию обязали выплатить 140 000 евро компенсации и 2 553 евро издержек.

4) Дело «Иризиевы против России» (Жалоба № 21135/09). Суть жалобы: в 2002 г. Хасан Иризиев был задержан сотрудниками ВВ МВД и перевезен в неизвестное место. Судьба Иризиева неизвестна. Результат: Россию обязали выплатить 60 000 евро компенсации и 3 000 евро издержек.

5) Дело «Кагиров против России» (Жалоба № 36367/09). Суть жалобы: брата Кагирова задержали в 2004 г. сотрудники ГИБДД в Чечне. Предположительно, пытали.

Местонахождение брата Кагирова и его состояние здоровья неизвестно. Результат: Россию обязали выплатить 20 000 евро компенсации и 1 000 евро издержек.

6) Дело «Хава и другие против России» (Жалоба № 30237/10). Суть жалобы: в 2005 г. в Иркутске Хава Азиев и Ривзан Хазиев были задержаны сотрудниками специального подразделения «Альфа» ЦСН ФСБ России, и без надлежащего расследования осуждены за участие в незаконных вооруженных формированиях во время Чеченской войны. Заявители настаивают на применении следственными органами пыток и угроз. Результат: Россию обязали выплатить 12 000 евро имущественной компенсации, 60 000 евро моральной компенсации и 2 000 евро издержек.

Таким образом за 6 обвинительных постановлений по жалобам заявителей-чеченцев Россию обязали выплатить 443 053 евро и 1 863

фунта стерлинга (из которых 419500 евро – компенсации морального вреда, 11553 евро и 1863 фунта стерлинга – компенсация издержек, 12000 евро имущественной компенсации), что составляет 28 438 013 рублей и 18 копеек компенсации.

Суммы, что называется, приличные, и это только, что называется, по «чеченским делам».

Указанные выше расходы российского бюджета по компенсациям, присужденным Европейским Судом гражданам России (и иным лицам), «меркнут» перед новыми угрозами, в том числе такими как «дело ЮКОСа», которое длится уже не один год. 1 866 000 000 (один миллиард восемьсот шестьдесят шесть миллионов) – сумма компенсации по делу акционеров ЮКОСа и самая крупнейшая сумма компенсации из всех дел против России за 2014 г. Сумма выплат по другим глобам составляет 13 000 000 евро.

Как известно, Европейский Суд принял решение о взыскании с России в пользу акционеров компании более двух миллиардов евро – сумму, беспрецедентную по своему размеру, превышающую в десятки раз суммы, когда-либо взыскивавшиеся судом по подобным делам. При этом ЕСПЧ единогласно заключил, что компания использовала на протяжении многих лет разного рода незаконные схемы для уклонения от уплаты налогов. Согласился суд и с тем, что компания препятствовала проведению налоговых проверок, всячески затягивала их сроки. Единодушие судей было проявлено и по вопросу о том, что действия российских властей не были политически мотивированными.

ЕСПЧ согласился с мнением судов России о том, что в период с 2000 по 2003 гг. ОАО «НК ЮКОС» использовало многочисленные незаконные операции в целях систематического и умышленного уклонения от уплаты налогов. Кроме того, суд посчитал, что и по форме, и по содержанию соответствующее налоговое законодательство, а также действия властей по исчислению налоговых недоимок и пеней вполне укладывались в высокие стандарты Конвенции. То есть Российское государство имело достаточные основания для взыскания с заявителя недоимок и пеней. В этой части нарушения не выявлено. Иначе дело обстояло со штрафами, начисленными за умышленное уклонение от уплаты налогов: подход суда не совпадал по трем различным временным периодам. Основанием для такого различия являлась допустимость применения установленного в ст. 113 Налоговым кодексом трехлетнего срока давности привлечения к налоговой ответственности.

В связи с возникшей ситуацией Андрей Бушев, принимавший участие в работе Европейского Суда по правам человека в качестве судьи *ad hoc* по этому делу, пишет<sup>1</sup>: «Обращаясь к вопросу о соответствии исполнения решения суда по поводу выплаты в пользу акционеров компании основам конституционного строя РФ, базовым принципам национальной конституции и национальному публичному порядку, хотел бы поделиться следующими наблюдениями. Российское государство ранее многократно осуществляло выплаты во исполнение решений суда. И вопрос о соответствии Конституции не возникал. Однако нынешняя ситуация имеет существенное отличие, обусловленное экстраординарным размером суммы взыскания. И дело здесь не только в самом размере, сравнимом с бюджетами целого ряда государств, а еще и в том, что ЕСПЧ никогда ранее не присуждал предпринимательским организациям и (или) их бенефициарам подобные выплаты. Эти, а также некоторые иные обстоятельства могут свидетельствовать о том, что в данном исключительном деле КС может подвергнуть анализу на предмет соответствия Конституции РФ не только выплату как таковую, но и неразрывно связанные с ней основания».

«Во-первых, присоединяясь к Конвенции, РФ признала обязательность постановлений Европейского суда (ст. 46). Однако «власть» ЕСПЧ не безгранична, поскольку его роль носит субсидиарный характер. Суд не выступает по отношению к национальным властям в качестве «вышестоящей инстанции»: усмотрение Европейского суда, действующего в системе других норм международного права, а не только положений Конвенции, ограничено, в частности, такими общепринятыми нормами международного права, как необходимость уважения национального суверенитета и публичного порядка, а также международного публичного порядка.

---

<sup>1</sup> См.: Бушев А. Миллиарды ЮКОСа. Кто ошибся и кто должен за это заплатить? // Российская газета. 2016. 14 февр. См. также: Григорьев А.И. Решение Европейского суда о применимости жалобы ОАО «Нефтяная компания ЮКОС» против России (№ 14902/04) от 29 января 2009 г. <http://www.echr.coe.int/echr/eu/hudoc>. Одним из поставленных перед судом является вопрос о нарушении сроков рассмотрения дела в суде. Причем если до этого жалобы касались затягивания процесса, то в этом деле заявитель жалуется на то, что судебные процессы проводились слишком быстро, и ему не было предоставлено достаточно времени для подготовки к судебному заседанию.

Так, вопреки требованию компании ЕСПЧ самостоятельно заменил лицо, в чью пользу была назначена выплата справедливой компендии. При этом как следует из судебных актов Европейского суда по данному делу, о такой замене не было запрошено мнение ни одного из участников процесса. Хотя обязанность выяснить мнение участников относительно условий осуществления и защиты их прав относится к числу фундаментальных принципов судебного разбирательства в международном публичном порядке. Явным отклонением от общепризнанных правовых стандартов является и решение о выплате акционерам до полного расчета с кредиторами компании. Как видно из постановления суда, на момент ликвидации компании ее задолженность перед разного рода кредиторами, включая государственный бюджет, составляла около 9 миллиардов долларов.

Во-вторых, возникновение крупного расхода федерального бюджета может разбалансировать систему финансирования на всех уровнях публичной власти, что в конечном счете может поставить под сомнение действие принципа социального государства. Поэтому расходование таких средств возможно только при наличии достаточных законных оснований.

В-третьих, данное дело получило широкий общественный резонанс: масштаб противостояния компании ЮКОС и деятельность российских властей освещались крайне широко, позиции высказывались прямо противоположные.

Не могу удержаться и от, пожалуй, риторического вопроса относительно исчерпаемости мер по защите интересов акционера. При наличии подтвержденных судами многочисленных фактов нарушения налогового законодательства, что же препятствовало ОАО «НК ЮКОС», его акционерам обратиться с требованиями о компенсации имущественных убытков непосредственно к тем юридическим и физическим лицам, которые целенаправленно принимали решения об использовании незаконных налоговых схем? Во многом в результате их самонадеянной деятельности и возникли убытки»<sup>1</sup>.

В столь длинной цитате размышлений А. Бушева, по нашему мнению, большинство акцентов расставлены правильно, и ответ следует ждать от Конституционного Суда РФ, который получил соответст-

---

<sup>1</sup> См.: Бушев А. Там же.

вующий запрос Министерства юстиции РФ о соответствии вопроса Конституции России.

Такое заседание Конституционного Суда состоялось в декабре 2016 г. и прошло на принципах состязательности. Представители всех государственных ведомств заявили, что 1,6 млрд. евро бывшим акционерам НК ЮРЭС выплачены быть не могут. Представитель Президента в КС РФ М. Кротов заявил: «Необоснованное увеличение размера компенсации, которая присуждена ЕСПЧ, в том числе с учетом роста инфляции, со всей очевидностью отразится на финансовой нагрузке российских налогоплательщиков. И, как следствие, на уровне их итоговых доходов. Подобного рода выплаты подрывают нормы Конституции о социальном государстве, тем более что компания ЮКОС реализовала мошеннические схемы».

По мнению полномочного представителя Генеральной прокуратуры РФ в Конституционном Суде России Т. Васильевой, «размер компенсации по этому делу значительно превышает размер компенсации, когда-либо присужденной по жалобам, как против других стран, так и России».

Как видим, финансовая сторона дела звучала довольно отчетливо. Юридические же аргументы привел заместитель Министра юстиции РФ Г. Матюшкин. Она состоит в том, что по российскому законодательству о компенсациях бывшим собственникам не может быть и речи, поскольку ЮКОС остался должен огромные деньги ряду кредиторов.

На стороне акционеров ЮКОС выступил И. Шаблинский, член Совета по правам человека при Президенте РФ, предложивший разработать график выплаты компенсации. По его словам, «в запросе Минюста не отражены позиции ЕСПЧ, напрямую противоречащие Конституции РФ, сам запрос является недопустимым и ненадлежащим, Конституционный Суд должен оставить его без рассмотрения».

А россиянам, по И. Шаблинскому, «нужно выстраивать не глухую стену, а мосты между нашей судебной системой и Европейским Судом»<sup>1</sup>.

Финалом этой «драмы» и стало Постановление КС РФ от 19 января 2017 г. №1-П по делу о разрешении вопроса о возможности исполне-

---

<sup>1</sup> Родин И. Россия не хочет платить неизвестно кому. Конституционный Суд вынесет решение о компенсации акционерам ЮКОС в новом году // Российская газета. 2016. 16 дек.

ния в соответствии с Конституцией РФ Постановления Европейского Суда по правам человека от 31 июля 2014 г. по делу «ОАО «Нефтяная компания «ЮКОС» против России» в связи с запросом Министерства Юстиции Российской Федерации КС РФ постановил:

«1. Признать невозможным исполнение в соответствии с Конституцией Российской Федерации, ее ст. 57 во взаимосвязи со ст. 15 (ч. 1, 2 и 4), 17 (ч. 3), 19 (ч. 1 и 2), 55 (ч. 2 и 3) и 79, постановления Европейского Суда по правам человека от 31 июля 2014 г. по делу «ОАО «Нефтяная компания «ЮКОС» против России», вынесенного на основании ст. 1 Протокола N 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод в ее истолковании Европейским Судом по правам человека, согласно которому вследствие нарушения Россией ст. 1 Протокола № 1 к Конвенции – в части ретроактивного применения в отношении компании-заявительницы штрафных санкций за 2000 и 2001 гг. и исполнительского сбора по этим санкциям, а также в части исполнительного производства, в ходе которого с компании-заявительницы был взыскан непропорциональный по своему характеру исполнительский сбор в размере 7 % от общей суммы ее задолженности по уплате налогов, пеней и штрафов, – компании-заявительнице был причинен материальный ущерб на общую сумму, включая компенсацию инфляционных потерь, в 1 866 104 634 (один миллиард восемьсот шестьдесят шесть миллионов сто четыре тысячи шестьсот тридцать четыре) евро, которую Россия должна выплатить акционерам данной компании, их правопреемникам и наследникам.

2. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после провозглашения, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами»<sup>1</sup>.

Но ряд вопросов к ЕСПЧ остается. И к ним необходимо искать ответы. Например, какова документальная база, на основе которой ЕСПЧ принимает свои решения? Должна ли формальная сторона дела (так называется процедура) всегда преобладать при вынесении таких решений (особенно связанных со значительными финансовыми расходами государства или даже присутствовать принцип уместности и пропорциональности)?

---

<sup>1</sup> [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc](http://www.consultant.ru/document/cons_doc)

Актуализируется и вопрос о законодательных «ляпах», как, например, в деле «НК ЮКОС» о трехлетнем сроке исковой давности по налоговым преступлениям. Данная норма как раз и «обслуживает» мошенников и коррупционеров.

Набирает силу и постановка вопроса о «личном вкладе» чиновников всех уровней (их ответственности, в том числе материальной), допустивших нарушения прав человека, повлекших мотивированные обращения (жалобы) в ЕСПЧ.

Это, конечно, не весь «букет» проблемных вопросов взаимодействия «страсбургского» и российского правосудия, а лишь его часть, связанная в том числе с финансовой (коммерческой) стороной рассматриваемых дел.

### **Список использованной литературы**

1. Абашидзе А.Х., Алисевич Е.С. Право Совета Европы. Конвенция о защите прав человека и основных свобод: Учебное пособие. – М.: Международные отношения, 2007.

2. Актуальные международно-правовые проблемы XVI века: Материалы Международного «круглого стола». – М.: Издание Государственной Думы, 2015.

3. Алексеева А.Б., Жуйков В.М., Лакавгук И.И. Международные нормы о правах человека и применение их судами Российской Федерации: Практическое пособие / Под общ. ред. В.М. Жуйкова. – М.: Права человека, 1996.

4. Белоусов Д.В. Система юридических механизмов преодоления правовых конфликтов между конституционным и европейским правовым порядком // Журнал конституционного правосудия. 2015. № 6.

5. Бенуа-Ромер Ф., Клейбес Х. Право Совета Европы: на пути к общеевропейскому правовому пространству / Отв. ред. Н.Б. Топорнин. Пер. с англ. Ю.П. Ключков, К.Х. Рекош. – М.: Весь мир, 2007.

6. Бессарабов А.Г. Европейский Суд по правам человека. – М., 2003; Европейский Суд по правам человека и Российская Федерация: постановления и решения, вынесенные до 1 марта 2004 г. / Сост.: Виногорадов М.В. Отв. ред. Берестнев Ю.Ю. – М., 2005.

7. Бланкенатль А., Левин И.Г. «В принципе нельзя, но можно». Конституционный Суд России и дело об обязательности решений Европейского Суда по правам человека // Сравнительное конституционное обозрение. 2015. № 5.

8. Бордунов В.Д. Гражданин против государства в Европейском суде по правам человека. – М.: ОМЕГА, 2006.

9. Бушев А. Миллиарды ЮКОСа. Кто ошибся и кто должен за это заплатить? // Российская газета. 2016. 14 февраля.

10. Глотов С.А., Григорьев И.А., Губин А.Н., Лычагин А.Г., Савелов О.П., Терентий Л.М. Право Евразийского Экономического Союза: теория и практика: Монография / Под ред. д.ю.н. проф. С.А. Глотова. – М.: Московская международная академия; Кубанский государственный аграрный университет; Галлея-принт, 2016.

11. Глотов С.А., Мазаев В.Д. Современная концепция прав человека в принципах и нормах Совета Европы. Путеводитель по специальному лекционному курсу / Ин-т национальной стратегии реформ. – М., 2001.

12. Григорьев А.И. Россия и конвенционный механизм Совета Европы в области защиты прав человека: международные правовые вопросы реализации: Монография. – М.: АРКиППРО, 2012.

13. Гущина Н.А., Глухоедов М.С. Коллизии отдельных постановлений Европейского Суда по правам человека и актов Конституционного Суда Российской Федерации // Современное право. 2013. № 9.

14. Исаков В.Б. Конституция Российской Федерации. Предисловие Владимира Исакова, начальника Правового управления Аппарата Государственной Думы, д.ю.н., профессора. 1996.

15. Калининченко П.А. К вопросу о коллизии между постановлениями ЕСПЧ и Конституцией России в свете позиции Конституционного Суда РФ // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 2.

16. Конвенция о защите прав человека и основных свобод. 4 нояб. 1950 г. // Собрание законодательства РФ от 8 января 2001 г. № 2.

17. Маврин С.П. Решения Европейского Суда по правам человека в правовой системе России // Журнал конституционного правосудия. 2015. № 6.

18. Марусин И.И. Международные судебные учреждения, сторонней разбирательства в которых вправе выступать физические лица: новые тенденции развития и совершенствования их деятельности. Автореф. дис. ... д.ю.н. – СПб., 2008.

19. Машкова К.В. О роли Конституционного Суда РФ в процессе решения постановлений Европейского Суда по правам человека судами общей юрисдикции и арбитражными судами // Российский судья. 2014. № 8.

20. Постановление КС РФ от 19 января 2017 г. № 1-П по делу о разрешении вопроса о возможности исполнения в соответствии с Кон-

ституцией РФ Постановления Европейского Суда по правам человека от 31 июля 2014 г. по делу «ОАО «Нефтяная компания «ЮКОС» против России» в связи с запросом Министерства Юстиции Российской Федерации // <http://www.consultant.ru/document/>

21. Постановления Европейского Суда по жалобе «Бурдов против России» (№ 33509(04) от 15 января 2009 г. // <http://sutyajnik.ru/documents/2627.html>

22. Регламент Европейского Суда по правам человека (Rules of Court, July, 2009).

23. Решение Европейского Суда о применимости жалобы ОАО «Нефтяная компания ЮКОС» против России (№ 14902/04) от 29 января 2009 г. <http://www.echr.coe.int/echr/eu/hudoc>.

24. Родин И. Россия не хочет платить неизвестно кому // Российская газета. 2016. 16 декабря.

25. Сибатян А.С. Решения органов международного правосудия в системе международного публичного права. – М.: Статут, 2012.

26. Современный парламентаризм и будущее демократии. Материалы первого международного парламентского форума. – М.: Наука, 2013.

27. Толстых В.М. Международные суды и их практика: Учебное пособие. – М.: Международные отношения, 2015. – 504 с.

28. Федеральный закон от 30 марта 1998 г. № 54-ФЗ «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и протоколов к ней» // Российская газета. 1998. 7 апреля. № 67.

29. Федеральный закон Российской Федерации от 4 февраля 2010 г. № 5-ФЗ «О ратификации Протокола № 14 к Конвенции Совета Европы о защите прав человека и основных свобод». 13 мая 2004 г., вносящего изменения в контрольный механизм Конвенции».

30. Федеральный конституционный закон «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» от 14 декабря 2015 г. № 7-ФКЗ // Российская газета. 2015. 16 дек. № 284(6855).

31. Шахрай С.М. О Конституции: Основной закон и как инструмент правовых и социально-политических преобразований / С.М. Шахрай: Отделение общественных наук РАН. – М.: Наука, 2013.

32. Шинкарецкая Г.Г. Судебные средства разрешения международных споров (тенденции развития). Автореф. дис. ... д.ю.н. – М., 2010.

33. Юркина Е.Е. Рассмотрение жалоб юридических лиц в Европейском Суде по правам человека. Дис. ... к.ю.н. – М., 2010.

**Григорьев И.А.**

начальник Федерального бюджетного учреждения  
«Российский федеральный центр судебной экспертизы»  
при Министерстве юстиции РФ по Московской области

**Grigoriev I.A.,**

Head of Federal State Institution Russian Federal Forensic  
Centre of the Ministry of Justice of the Moscow region

## **Конвенции и конвенционный механизм Совета Европы: будет ли полезен опыт для ЕАЭС?**

The Convention and the conventional mechanism of the  
Council of Europe: will a rewarding experience for the EAEU?

---

***Аннотация.** Рассматривается опыт Совета Европы по созданию международной договорно-правовой базы, подкрепленной соответствующим механизмом контроля за ее соблюдением, с прицелом на его использование при формировании договорно-правовой базы Евразийского Экономического Союза.*

***Abstract.** The experience of the Council of Europe to establish an international legal framework, backed by an appropriate control mechanism for its observance, with a view to use in the formation of the legal framework of the Eurasian Economic Union.*

***Ключевые слова:** Совет Европы; конвенции, хартии, распоряжения; межгосударственное правовое сотрудничество; механизм контроля; Евразийский Экономический Союз.*

***Key words:** Council of Europe; conventions, charter, orders; international legal cooperation; control mechanism; Eurasian Economic Union.*

Конвенция (от латинского – *conventio*) – соглашение. Конвенции Совета Европы – многосторонние (в данном случае в рамках 47 государств) международные договоры, устанавливающие взаимные права и обязанности государств – членов Совета. Большинство из них заключены по специальным вопросам – правочеловеческого, социально-экономического, гуманитарного и т.д. характера (борьба с пытками,

противодействие торговле людьми, обеспечение права на труд и свободы труда, социальная защита всего населения и т.п.)<sup>1</sup>.

Европейские конвенции являются основным элементом межгосударственного правового сотрудничества, имеют обязательную силу для ратифицировавших их государств.

Сегодня в Российской Федерации и других государствах – членах Евразийского Экономического Союза<sup>2</sup> хорошо известны Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод (1950), дополнительные протоколы к ней, Европейская хартия местного самоуправления (1985), Европейская конвенция по предупреждению пыток и бесчеловеческого или унижающего достоинство обращения или наказания (1987), Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств (1995), Европейская социальная хартия (пересмотренная, 1996) и др.

Менее известны, но от этого не менее полезны в случае активного и профессионального применения Европейская рамочная конвенция о приграничном сотрудничестве между территориальными общинами и властями (1980), Европейский кодекс социального обеспечения (пересмотренный, 1990), Конвенция об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности (1990)<sup>3</sup>, Европейская конвенция об осуществлении прав детей (1996), Конвенция о защите прав человека и человеческого достоинства в связи с применением биологии и медицины (1997) и др.

---

<sup>1</sup> Право Совета Европы выступает как совокупность юридических норм обязательного и рекомендательного характера и их официальных источников – европейских конвенций, рекомендаций, хартий, действующих в государствах–членах СЕ. Речь идет о разработке общеевропейского законодательства, создании основ правосудия XXI в., в том числе в таких новых областях, как биоэтика, клонирование человеческих существ, борьба с допингом в спорте, отмыванием денег и т.д. Известно, например, что 155 европейских конвенций и договоров эквивалентны 75 000 двусторонних соглашений. Как справедливо заметил Президент РФ В.В. Путин, Российская Федерация ратифицировала 60 европейских конвенций.

<sup>2</sup> В Совет Европы входят Россия и Армения, которые ратифицировали все основополагающие Конвенции СЕ и протоколы.

<sup>3</sup> К ней следует «присоединить» Конвенцию Совета Европы об отмывании, выявлении, конфискации доходов от преступной деятельности и финансировании терроризма (2005).

Согласно правилам Совета Европы, Конвенции делятся на основополагающие (5, перечислены выше) и все остальные. Ратификация основополагающих конвенций является обязательной в процессе вступления государства в Совет Европы.

Вместе с тем в рамках Совета Европы не только принимаются конвенции, но и создается конвенционный механизм защиты прав и свобод человека как процедура и практика применения основополагающих (и иных) актов Совета. Для выполнения Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод был создан и работает Европейский Суд по правам человека (ЕСПЧ), Конвенция по предупреждению пыток предусматривает выборочную проверку мест заключения группой независимых экспертов Совета Европы в государствах, ратифицировавших эту Конвенцию. Европейская социальная хартия подлежит контролю со стороны Комитета Министров Совета Европы путем предоставления соответствующих докладов государств – членов Совета о соблюдении социальных прав, а также путем создания Фонда социального развития. В рамках антикоррупционных конвенций действует группа ГРЕКО<sup>1</sup> для борьбы с коррупционерами-чиновниками. Конвенция о предотвращении торговли людьми также предусматривает создание специальной группы экспертов, повседневно занимающихся этой работой<sup>2</sup>.

Несложно заметить, что конвенционный механизм Совета Европы постоянно пополняется и совершенствуется, трансформируясь в контрольный механизм Совета Европы.

Процедуру вступления в основополагающие конвенции Совета Европы, а вместе с тем и в конвенционный контрольный механизм Совета Европы, Российская Федерация активно проходила в 1990-е гг., осваивая правовые стандарты этой международной организации.

В январе 1995 г. в Совет Европы был направлен уникальный документ (его подписали президент Б. Ельцин, председатель правительства России В.Черномырдин, председатель Совета Федерации В. Шумейко,

---

<sup>1</sup> Речь идет о Европейской конвенции о борьбе с коррупцией средствами уголовного права, одобренной 103-й сессией Кабинета Министров СЕ в 1998 г., открыта для подписания в 1999 г.

<sup>2</sup> Конвенция Совета Европы против действий по торговле людьми предполагает работу экспертов государств – членов Совета Европы (группа ГРЕТТА).

председатель Государственной Думы И. Рыбкин): «Пояснения к состоянию и планам совершенствования правового порядка в Российской Федерации» – ответы на вопросы докладчиков Парламентской Ассамблеи Совета Европы по России, подготовленные экспертами на 40 страницах. «Пояснения к состоянию и планам...» давали исчерпывающие сведения о состоянии и перспективах развития правовой системы и правоприменительной практики в Российской Федерации и сыграли свою положительную роль в процессе вступления России в Совет Европы. В пояснительной записке отмечалось, что «наше стремление к полноправному участию в Совете Европы является следствием проводимого курса на построение в России правового государства, укрепление демократии и реальное обеспечение прав человека. На этом пути удалось получить весомые результаты. Вместе с тем понимаем, сколько много еще необходимо сделать...»<sup>1</sup>.

Действительно, за 20 лет сотрудничества России с Советом Европы была проведена весьма значительная работа по совершенствованию российской правовой системы и правоприменительной практики, особенно по: а) соблюдению Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод, включению ее основных положений в отечественное законодательство<sup>2</sup>; б) взаимодействию с Европейским Судом

---

<sup>1</sup> См.: Право Совета Европы и Россия. Сборник док. и мат. Изд. 2-е, доп.– Краснодар, 1996. С. 25–67. В Пояснительной записке к «Пояснениям к состоянию и планам совершенствования правового порядка в Российской Федерации» также говорилось: «Рассчитываем, что вступив в Совет Европы и присоединившись к его основополагающим конвенциям и, в первую очередь, к Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод, будем в полном объеме выполнять принимаемые при этом на себя обязательства, сможем в сотрудничестве со всеми структурами Организации еще настойчивее и эффективнее продолжать работу по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики в Российской Федерации в соответствии со стандартами Совета». Словосочетание «правовые стандарты Совета Европы» стало с того времени широко употребляемым в нашей стране.

<sup>2</sup> Например, ст. 5–6 ЕКПЧ, когда большой новеллой для российской правоприменительной практики становится норма п. 3 ст. 5 Конвенции: «каждый арестованный незамедлительно доставляется к судье... и имеет право на судебное разбирательство в течение разумного срока», или п. 2 ст. 6 Конвенции «Каждый обвиняемый в совершении уголовного преступления имеет право ... d)

по правам человека, куда российские граждане стали, особенно с 2009 г., активно обращаться; в) укреплению организационных, правовых, финансово-экономических основ местного самоуправления; г) совершенствованию уголовно-исполнительной системы РФ, противодействию попыткам, унижающим достоинство обращения, в русле требований соответствующим Европейской конвенции; д) защите национальных меньшинств и т.д.

При этом, например, некоторым «особняком» стоит Рамочная Европейская конвенция о трансграничном сотрудничестве между единицами или местными органами власти<sup>1</sup>.

А между тем, как показывает европейская практика, в приграничном сотрудничестве заложен большой потенциал взаимодействия на местном, региональном уровне<sup>2</sup>. Этот опыт может быть использован Российской Федерацией как со своими соседями – членами Совета Европы (например, Азербайджаном, Финляндией, Польшей, Грузией, Украиной), так и государствами – членами Евразийского Экономического Союза, не входящими в Совет Европы (Казахстаном, Белоруссией, Киргизией).

Поскольку список конвенций Совета Европы довольно обширен (более 200), а тематика широка – от прав человека до биоэтики и спорта (за исключением вопросов обороны), то в целях дальнейшего

---

допрашивать показывающих против него свидетелей или имеет право на то, чтобы эти свидетели были допрошены, и имеет право вызвать на допрос его свидетелей на тех же условиях, что и свидетелей, показывающих против него».

<sup>1</sup> Под приграничным сотрудничеством понимается, в соответствии со ст. 2 Рамочной Конвенции, любая совместная акция по укреплению и поощрению добрососедских отношений между территориально-административными единицами или властями в рамках юрисдикции двух или более участников Конвенции, а также заключение соответствующих договоров или соглашений между ними. Трансграничное сотрудничество осуществляется в рамках территориально-административных единиц или в пределах полномочий региональных властей в соответствии с местным законодательством.

<sup>2</sup> Например, приграничные гмины Польши участвуют в 8 еврорегионах: «Померания», «Про Европы Вандрина», «Ширива–Ныси–Дуба» (на пограничье с Германией); «Нысса» (на стыке границ Польши, Германии и Чехии), «Союз гримн Верхней Силезии и северной Моравии» (на пограничье с Чехией), «Татры» (на пограничье со Словакией), «Карпаты» (на стыке границ Польши, Словакии, Украины, Венгрии) и т.д.

укрепления правовой системы ЕАЭС<sup>1</sup> несложно составить список «полезных» конвенций и хартий, принятых СЕ. По мнению автора, он может выглядеть следующим образом:

- Конвенции и хартии, регулирующие вопросы экономической жизни Совета Европы, социальной политики, свободы движения товаров, капиталов, услуг, рабочей силы, то это в наибольшей мере может интересовать Евразийский Экономический Союз на его современном этапе развития<sup>2</sup>.

- Европейская конвенция о социальной защите фермеров (1974);

- Европейская конвенция о правовом положении рабочих-мигрантов (1977);

- Европейская рамочная конвенция о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей (1980) и Дополнительный протокол к ней (1995);

- Европейская социальная хартия (пересмотренная, 1996);

- Европейский кодекс социального обеспечения (пересмотренный, 1990);

- Европейская конвенция относительно некоторых международных аспектов банкротства (1990);

- Конвенция о гражданской ответственности за ущерб в результате деятельности, опасной для окружающей среды (1998);

- Конвенция о компьютерных преступлениях (2001) и Дополнительный протокол к ней (2001);

---

<sup>1</sup> См. подробно о правовой системе ЕАЭС: Глов С.А., Григорьев И.А. Правовая система Евразийского Экономического Союза: постановка проблемы // Международная научно-практическая конференция, посвященная Международному дню прав человека, 10 декабря 2014 г. Сборник материалов. Ч. I, II / Под ред. проф. С.А. Гловова и проф. Е.А. Шишкиной. – М.: Международный юридический институт, 2015; Григорьев А.И. Россия и ЕСПЧ: каким путем пойдём дальше? // Организация Объединенных Наций и права человека: итоги 70-летия. Международная научная конференция, посвященная Дню прав человека: Сборник материалов / Под ред. проф. С.А. Гловова. Ч. 2. – М.: Международный юридический институт, 2016. С. 39–51; Право Евразийского Экономического Союза: Учебное пособие / Отв. ред. Е.Г. Моисеев. – М.: Проспект, 2016.

<sup>2</sup> Согласно Договору о ЕАЭС 2014 г., именно эти сферы свобод движения товаров, капиталов, услуг, рабочей силы, также функционирования единого экономического пространства интересуют Союз в наибольшей мере. ЕАЭС является международной организацией экономической интеграции.

- другие конвенции (см. Приложение № 1).
- Конвенции, направленные на противодействие коррупции как «устоявшегося» спутника экономической деятельности в государствах – членах Совета Европы:
  - Европейская конвенция о взаимной правовой помощи по уголовным делам (1959);
  - Европейская конвенция о передаче судопроизводства по уголовным делам (1972);
  - Второй Дополнительный протокол к Европейской конвенции о выдаче (1978);
  - Европейская конвенция о получении за рубежом информации и доказательств по административным вопросам (1978);
  - Европейская конвенция относительно некоторых международных аспектов банкротства (1990);
  - Конвенция об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности (1990);
  - Дополнительный протокол к Конвенции о передаче осужденных лиц (1997);
  - Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию (1999);
  - Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию (1999);
  - Второй дополнительный протокол к Европейской конвенции о взаимной правовой помощи по уголовным делам (2001);
  - Конвенция о компьютерных преступлениях (2001);
  - Дополнительный протокол к Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию (2003);
  - Конвенция Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии, конфискации доходов от преступной деятельности и финансировании терроризма (2005);
  - Протокол о внесении изменений в Конвенцию о взаимной административной помощи в налоговой области (2010);
  - Третий дополнительный протокол к Европейской конвенции о выдаче (2010);
  - Четвертый дополнительный протокол к Европейской конвенции о выдаче (2012).
- Конвенции и хартии, направленные на совершенствование участия граждан в социально-экономической жизни своего региона, му-

ниципалитета, взаимодействии регионов и муниципальных образований между собой:

- Европейская хартия местного самоуправления (1985);
- Дополнительный протокол к Европейской хартии местного самоуправления на право участвовать в делах местной власти (2009);
- Европейская рамочная конвенция о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей (1980);
- Дополнительный протокол к Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей (1995);
- Протокол № 2 к Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей относительно межтерриториального сотрудничества (1998);
- Протокол № 3 к Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей относительно Еврорегионов по сотрудничеству Группировки (ЭКГ) (2009);
- Конвенция об информационном и правовом сотрудничестве, касающемся «Информационных общественных служб» (2001);
- Конвенция об участии иностранцев в общественной жизни на местном уровне (1992);
- Европейская конвенция о правовом положении рабочих-мигрантов (1977).
- Конвенции и хартии, способствующие развитию человеческого потенциала как важнейшего условия успешного ведения хозяйственной деятельности:
  - Европейская конвенция об эквивалентности периодов университетского образования (1956);
  - Европейская конвенция об академическом признании университетских квалификаций (1959);
  - Европейское соглашение о передвижении молодежи по коллективному паспорту между странами – членами Совета Европы (1961);
  - Протокол к Европейской конвенции об эквивалентности дипломов, ведущих к доступу в университеты (1964);
  - Европейская конвенция об общей эквивалентности периодов университетского обучения (1990);
  - Конвенция о признании квалификаций, относящихся к высшему образованию в Европейском регионе (1997).

- Конвенции, в определенной форме влияющие на состояние общего рынка, единого экономического пространства Европы (СМИ, культура, спорт, работа НПО и др.):
  - Европейская культурная конвенция (1954);
  - Европейское соглашение об обмене программами телевизионных фильмов (1958);
  - Европейское соглашение о защите телевизионных передач (1960);
  - Протокол к Европейскому соглашению о защите телевизионных передач (1965);
  - Дополнительный протокол к протоколу к Европейскому соглашению о защите телевизионных передач (1974);
  - Дополнительный протокол к протоколу к Европейскому соглашению о защите телевизионных передач (1983);
  - Европейская конвенция о предотвращении насилия и хулиганского поведения зрителей во время спортивных мероприятий и в частности футбольных матчей (1985);
  - Конвенция об охране архитектурного наследия Европы (1985);
  - Европейская конвенция о признании юридическими лицами международных неправительственных организаций (1986);
  - Третий дополнительный протокол к протоколу к Европейскому соглашению по защите телевизионных передач (1989);
  - Европейская конвенция о трансграничном телевидении (1989);
  - Конвенция против применения допинга (1989);
  - Европейская хартия региональных языков или языков меньшинств (1992);
  - Европейская конвенция по вопросам авторского и смежных прав в рамках трансграничного спутникового радиовещания (1994);
  - Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств (1995);
  - Протокол в дополнение Европейской конвенции о трансграничном телевидении (1998);
  - Европейская конвенция о защите наследия аудио-, видеопроизведений (2001);
  - Протокол к Европейской конвенции о защите наследия аудио-, видеопроизведений по защите телевизионных продуктов (2001);
  - Дополнительный протокол к Конвенции против применения допинга (2002);
  - Рамочная Конвенция Совета Европы о значении культурного наследия для общества (2005);

– Конвенция Совета Европы о манипуляции спортивных соревнований (2014);

– Конвенция Совета Европы по единому подходу к безопасности, защите и обслуживанию во время футбольных матчей и иных спортивных мероприятий (2016).

• И конечно же, речь идет о Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод (1950) и дополнительных протоколах к ней, в первую очередь, в контексте защиты жизни и здоровья людей, собственности, доступа к правосудию и эффективной правовой помощи, справедливости суда, международной защите прав человека, в том числе посредством Европейского Суда по правам человека.

Действительно, Европейская Конвенция и протоколы к ней содержат ряд положений, напрямую регулирующих хозяйственную, социально-экономическую, правовую жизнь. Например, «каждое физическое или юридическое лицо имеет право пользоваться своим имуществом. Никто не может быть лишен своего имущества» (ст. 1 Протокола № 1 к ЕКПЧ); «Коллективная высылка иностранцев запрещена» (ст. 4 Протокола № 4 к ЕКПЧ); «каждый человек имеет право на свободу и личную неприкосновенность» (п. 1 ст. 5 ЕКПЧ); «каждый имеет право ... на справедливое судебное разбирательство дела в разумный срок независимым беспристрастным судом...» (п. 1 ст. 6 ЕКПЧ); «каждый человек, чьи права и свободы нарушены, располагает эффективными средствами правовой защиты перед государственными органами...» (ст. 13 ЕКПЧ) и др.

В развитие этих и других положений Советом Европы были приняты, например, такие конвенции, как:

– Европейская конвенция о взаимной правовой помощи по уголовным делам (1959);

– Европейское соглашение о передаче заявлений о правовой помощи (1977) и Дополнительный протокол к ней (2001);

– Европейская конвенция о правовом положении рабочих-мигрантов (1977);

– Дополнительный протокол к Европейской конвенции об информации относительно иностранного законодательства (1978);

– Конвенция о защите частных лиц в отношении автоматизированной обработки данных личного характера (1981);

– Европейская конвенция о признании юридическими лицами международных неправительственных организаций (1986);

- Конвенция об участии иностранцев в общественной жизни на местном уровне (1992);
- Европейская хартия региональных языков или языков меньшинств (1992);
- Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств (1995);
- Европейская конвенция об осуществлении прав детей (1996);
- Европейская социальная хартия (пересмотренная) (1996);
- Европейская конвенция о гражданстве (1997);
- Конвенция Совета Европы о предупреждении терроризма (2005);
- Конвенция Совета Европы о противодействии торговле людьми (2005);
- Конвенция Совета Европы о недопущении безгражданства в связи с правопреемством государств (2006);
- Конвенция Совета Европы о защите детей от эксплуатации и надругательств сексуального характера (2007);
- Конвенция Совета Европы о доступе к официальным документам (2009);
- Конвенция Совета Европы по предотвращению и борьбе с насилием в отношении женщин и насилием в семье (2010);
- Конвенция Совета Европы против торговли человеческими органами (2015).

В заключение следует отметить, что:

- а) Совет Европы имеет довольно разветвленную «сеть» конвенций, хартий, рекомендаций, касающихся различных областей общественной, государственной жизни, действующую на значительной территории, где проживает более 800 млн. человек;
- б) в рамках Совета Европы создан механизм контроля за соблюдением принятых правовых принципов и норм («стандартов Совета Европы»);
- в) значительная часть конвенций и хартий посвящена регулированию отношений в области хозяйственной, социально-экономической деятельности, что может быть полезным при разработке правовых стандартов Евразийского Экономического Союза;
- г) ЕАЭС, его руководящие органы при разработке своих нормативно-правовых актов целесообразно учитывать имеющийся у Совета Европы опыт правовой (законодательной) работы, в том числе эволюции создания и развития конвенций, хартий, рекомендаций.

• Приложение. Дополнительный список конвенций и хартий, регулирующих вопросы экономической жизни, социальной политики Совета Европы:

– Европейская конвенция о социальной и медицинской помощи (1953);

– Европейская конвенция о международной классификации патентов на изобретения (1954);

– Европейская конвенция об обязательном страховании гражданской ответственности в области автотранспортных средств (1959);

– Конвенция об ответственности владельцев гостиниц за личные вещи постояльцев (1962);

– Конвенция относительно унификации некоторых элементов патентного права на изобретения (1963);

– Конвенция относительно разработки европейской фармакопеи (1964);

– Европейский кодекс социального обеспечения (1964) и дополнительный протокол к нему (1964);

– Европейская конвенция о наказании за нарушения правил дорожного движения (1964);

– Европейская конвенция относительно учреждения компаний (1966);

– Европейская конвенция о введении единообразного закона об арбитраже (1966);

– Конвенция о ценных бумагах на предъявителя, находящихся в международном обращении (1970);

– Европейская конвенция о социальном обеспечении (1972);

– Европейская конвенция о защите содержащихся на фермах животных (1976);

– Европейская конвенция об ответственности за производство товаров, влекущих телесные повреждения или смерть (1977);

– Конвенция о сохранении животного мира и природной среды обитания в Европе (1979);

– Европейская конвенция о защите животных, предназначенных на убой (1979);

– Европейская рамочная конвенция о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей (1980);

– Европейский кодекс о социальном обеспечении (пересмотренный) (1990);

- Протокол о внесении изменений в Европейскую конвенцию о защите содержащихся на фермах животных (1992);
- Конвенция о гражданской ответственности за ущерб в результате деятельности, опасной для окружающей среды (1993);
- Европейская конвенция по вопросам авторского и смежных прав в рамках трансграничного спутникового радиовещания (1994);
- Дополнительный протокол к Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей (1995);
- Европейская конвенция о содействии транснациональной длительной добровольной службе для молодежи (2000);
- Дополнительный протокол к Конвенции о преступлениях в сфере компьютерной информации, об инкриминировании расистских актов и совершенного ксенофоба при помощи информационных систем (2003);
- Конвенция Совета Европы о противодействии торговле людьми (2005);
- Европейская Конвенция о ландшафтах (2009).

### **Список использованной литературы**

1. Глотов С.А., Григорьев И.А. Правовая система Евразийского Экономического Союза: постановка проблемы // Международная научно-практическая конференция, посвященная Международному дню прав человека. 10 дек. 2014: Сборник материалов. Ч. I, II / Под ред. проф. С.А. Глотова и проф. Е.А. Шишкиной. – М.: Международный юридический институт, 2015.
2. Григорьев А.И. Россия и ЕСПЧ: каким путем пойдем дальше? // Организация Объединенных Наций и права человека: итоги 70-летия. Международная научная конференция, посвященная Дню прав человека. Сборник материалов. / Под ред. проф. С.А. Глотова. Ч. 2. – М.: Международный юридический институт, 2016.
3. Право Евразийского Экономического Союза: Учебное пособие / Отв. ред. Е.Г. Моисеев. – М.: Проспект, 2016.

Гришина Т.М.

магистрант заочной формы обучения  
Международного юридического института,  
преподаватель колледжа МЮИ

Grishina T.

Undergraduate distance learning International law Institute,  
teacher's College ILI

## **Взаимодействие решений ЕСПЧ и Конституции РФ в свете правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации**

The ratio of the decisions of the ECHR and the Constitution  
in the light of the legal position of the constitutional  
court of the Russian Federation

---

***Аннотация.** В статье затронута тема приоритета Конституции Российской Федерации как основного закона государства, а также соотношения решений Европейского Суда по правам человека (ЕСПЧ) и Конституционного Суда РФ (КС РФ), а основанием для ее выбора явилось вынесение противоречивого Постановления КС РФ №21-П от 14 июля 2015 г., связанного с постановлением ЕСПЧ от 4 июля 2013 г. по делу «Анчугов и Гладков против России».*

***Abstract.** The article touched upon the priority of the Russian Federation Constitution as the basic law of the state, and the ratio of the decisions of the European Court of human rights (ECHR) and the constitutional court of the Russian Federation (CC RF), and the basis for its selection was the imposition of a conflicting Resolution of the constitutional court No. 21-P of July 14, 2015 that is associated with the judgment of 4 July 2013 on the case «Anchugov and Gladkov V. Russia».*

***Ключевые слова:** Конституционный суд, Европейская Конвенция, Европейский суд, Конституция, постановление, приоритет, запрос, пересмотр, суверенитет, международный договор.*

***Key words:** constitutional court, European Convention, European court, Constitution, regulation, priority, request, revision, sovereignty, international Treaty.*

В июне 2015 г. в Конституционный Суд РФ внесли запрос 93 депутатов Госдумы РФ, по поводу того, в каком объеме и как применять решения ЕСПЧ, которые по общему правилу обязательны для исполнения на территории Российской Федерации, в рамках подписания РФ Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод, вступившей в силу для России 5 мая 1998 г. По их мнению, за последнее время накопилось немало сомнительных решений, вносящих правовую неопределенность, с точки зрения выполнения решений Страсбургского суда внутри Российского государства. Например, постановление ЕСПЧ от 4 июля 2013 г. по делу «Анчугов и Гладков против России»<sup>1</sup>: данные лица были осуждены в России за тяжкие преступления и на законных основаниях были лишены права участвовать в голосовании. Они пытались оспорить это в тяжбах с избирательными комиссиями, а также путем обращения в Конституционный Суд РФ, но, не добившись своего, обратились в Страсбургский суд, который признал нарушающей Европейскую Конвенцию по правам человека ст. 32 Конституции РФ<sup>2</sup>: «3. Не имеют права избирать и быть избранными граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда», и именно эту норму права, по мнению ЕСПЧ, необходимо изменить в Основном законе государства. Но согласно ст. 135 Положения гл. 2 Конституции РФ не могут быть пересмотрены Федеральным Собранием, а если такое предложение все же поступит, то созывается Конституционное Собрание, которое либо подтверждает неизменность, либо разрабатывает проект новой Конституции РФ. То есть отмена запрета на голосование для заключенных потребовала бы принятия новой Конституции РФ, а это нарушило бы положения Основного закона страны о его высшей юридической силе и приоритете над любыми другими правовыми актами.

Таким образом, ЕСПЧ, требуя изменить конституционные нормы, вторгся на территорию государственного суверенитета РФ. Следует отметить также, что внимание, проявленное ЕСПЧ в отношении лиц,

---

<sup>1</sup> ЕСПЧ, первая секция. Дело «Анчугов и Гладков (Anchugov and Gladkov) против РФ» (Жалоба № 11157/04 и 15162/05) Постановление (Страсбург, 4 июля 2013 г.) <http://www.consultant.ru/cons/cgi/> (дата обращения: 24.10.2016).

<sup>2</sup> Конституция РФ (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) (с поправками от 30 декабря 2008 г., 5 февраля, 21 июля 2014 г.) <http://ivo.garant.ru/> (дата обращения: 24.10.2016).

совершивших особо тяжкие преступления, не основано на общепризнанных принципах и нормах международного права, подобные ограничения существуют во многих государствах мира (США, Великобритания, Италия...), некоторые из которых также являются подписантами ЕКПЧ.

В своем Постановлении от 14.07.2015 № 21-П Конституционный Суд РФ<sup>1</sup> заявил, что участие Российской Федерации в международном договоре не означает отказа от государственного суверенитета. Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод и основанные на ней правовые позиции ЕСПЧ не отменяют приоритет Конституции РФ. В основе Конституции РФ и ЕКПЧ лежат общие базовые ценности и поэтому в большинстве случаев коллизии между этими документами не существует вовсе, но такой конфликт возможен, если ЕСПЧ даст толкование Европейской Конвенции, противоречащее Конституции РФ. В такой ситуации, в силу верховенства Основного закона, Россия будет вынуждена отказаться от реализации постановлений ЕСПЧ. Одновременно Конституционный Суд подчеркнул важную роль Страсбургского суда как субсидиарного межгосударственного органа по конкретным делам и призвал федерального законодателя к разработке специального правового механизма разрешения коллизий между постановлениями ЕСПЧ и Конституцией РФ.

14 декабря 2015 г. В.В. Путин подписал закон № 7-ФКЗ «О внесении изменений в ФКЗ «О Конституционном Суде РФ»<sup>2</sup>, по которому Россия теперь вправе не исполнять решения ЕСПЧ. Согласно закону, Конституционный Суд по данному вопросу будет руководствоваться принципом верховенства Конституции РФ. Закон вносит поправки и расширяет полномочия Конституционного Суда. Теперь он сможет давать заключение о невозможности исполнения решений международных судов, если они противоречат Конституции РФ.

Данный подход к решению вопроса уже столкнулся с критикой некоторых авторов. Например, Хлопов И.Е. считает, что, решая вопрос о возможности неисполнения постановлений ЕСПЧ, Конституционный Суд РФ тем самым ставит под сомнение ст. 46 ЕКПЧ, в которой гово-

---

<sup>1</sup> Российская газета. Федеральный выпуск № 6963 (95) от 5 мая 2016 г., <https://rg.ru/2016/05/05/sud-dok.html> (дата обращения: 24.10.2016).

<sup>2</sup> Российская газета. Федеральный выпуск № 6855 (284) от 16 декабря 2015 г. <https://rg.ru/2015/12/15/ks-site-dok.html> (дата обращения: 24.10.2016).

рится об обязательности для государства окончательного решения ЕСПЧ, без каких-либо оговорок<sup>1</sup>.

В то же время, с точки зрения А.М. Николаева и Н.С. Грудина: «Конституция не может подвергаться какой-либо ревизии или пересмотру на основании позиций международных органов и организаций, в том числе и Европейского Суда, чья юрисдикция, тем не менее, несомненно, распространяется на Россию»<sup>2</sup>.

А.И. Семерникова полагает, что «ЕСПЧ является «экспертным центром», который проводит необходимую для правоприменительной системы страны работу и в действительности способен выявлять проблемные стороны законодательства и судопроизводства»<sup>3</sup>. Очевидно, что точки зрения многих авторов разделились в силу неоднозначности и противоречивости позиции КС РФ. Их условно можно разделить на две группы:

– одна приводит доводы, основанные на внутригосударственных нормативно-правовых актах, прежде всего Конституции РФ;

– вторая – делает упор на международно-правовые акты (например, Венская Конвенция о праве международных договоров, принятая 23.05.1969)<sup>4</sup>. И у каждой группы достаточно серьезная аргументация в доказательство истинности своей позиции.

Следует отметить, что в данном Постановлении была сделана попытка найти международно-правовые основания для отступления, в порядке исключения, от выполнения международных договоренностей. Но неисполнение окончательного постановления ЕСПЧ, по мнению европейских коллег, является деянием, расходящимся с международным обязательством, принятым на себя Россией при ратифика-

---

<sup>1</sup> Хлопов И.Е. Критический анализ Постановления КС РФ от 14.07.2015 № 21–П, LAW, juvenis scientia. № 2. 2016. С.172–173. <http://cyberleninka.ru/> (дата обращения: 24.10.2016). Санкт-Петербургский гос. ун-т.

<sup>2</sup> Николаев А.М., Грудинин Н.С. Постановление ЕСПЧ по делу «Анчугов и Гладков против РФ и его влияние на правовую систему России». Вестник Омского университета. Серия «Право». 2015. № 2(43). С. 72. <http://cyberleninka.ru/> (дата обращения: 24.10.2016).

<sup>3</sup> Семерникова А.И. Европейский Суд по правам человека и Россия. Вестник Томского государственного университета. 2013. № 373. С. 126. <http://sun.tsu.ru> (дата обращения: 24.10.2016).

<sup>4</sup> Венская конвенция о праве международных договоров, принята 23 мая 1969 г. <http://www.un.org/ru> (дата обращения: 24.10.2016).

ции ЕКПЧ. Международные соглашения должно исполнять, в противном случае государство рискует потерять свой авторитет и доверие со стороны субъектов международных правоотношений, и не будет восприниматься как добросовестный исполнитель взятых на себя обязательств. Такое государство будет считаться правонарушителем и ссылки на то, что международный договор противоречит Основному закону государства, не будут приниматься во внимание.

В этой связи следует заметить, что в случаях непреодолимых противоречий существует механизм отказа от заключенного международного договора, а практика выхода из таковых в Российской Федерации уже имеется (например Распоряжение Президента РФ от 16.11.2016 № 361-РП «О намерении Российской Федерации не стать участником Римского статута Международного уголовного суда»)<sup>1</sup>, но это исключительная мера была применена в силу чрезвычайной политизированности решений этого международного органа (трактовка событий в Югославии, на Украине и др.), у истоков рождения которого стояла и Россия. В то же время Россия, присоединяясь к 1998 г. в Конвенции, не воспользовалась предоставляемой ей международным правом возможностью сделать оговорку об ограниченном применении Конвенции (например: о приоритете конституционных положений, о выборочной обязательности постановлений ЕСПЧ и т.п.). Таким образом произошла уступка суверенитета в пользу международной организации, наделение ее правом вторгаться в область национального публичного порядка, а ведь именно это своевременное выполненное действие не допустило бы сегодня подобных разногласий.

При анализе такого рода противоречия следует также учитывать порядок принятия действующей Конституции России, отличающийся в разных странах источником появления (всенародное голосование, парламент государства и т.д.), ведь это может иметь решающее значение при решении вопроса о ее соотношении с международным договором и тем более с его толкованием, предлагаемым ЕСПЧ. Международно-правовые обязательства по Конвенции возникают у государства, а не у соответствующего народа, оформившего свое волеизъявление в Конституции.

---

<sup>1</sup> Официальный интернет-портал правовой информации [http:// publication.pravo.gov.ru](http://publication.pravo.gov.ru) 24.10.2016).

В данной ситуации, возникновение противоречивых подходов неизбежно и вполне предсказуемо, поскольку единая модель прав человека устанавливается для государств, имеющих коренные исторические отличия во многих явлениях человеческой деятельности: разные уровни экономического развития, условия становления и закрепления демократических институтов, духовные ценности, правовую инфраструктуру, обычаи и др.

Таким образом, на данном этапе для гражданина России Конституционный Суд РФ практически становится окончательной инстанцией, где можно искать справедливости. В условиях, когда можно не исполнять решение ЕСПЧ, обращение в этот суд теряет смысл. С одной стороны, Страсбургский суд перестает быть инструментом политической борьбы с Российским государством (например Дело «Ходорковский и Лебедев (Khodorkovskiy and Lebedev) против Российской Федерации» (Жалобы NN 11082/06 и 13772/05) и это решение оправдано с точки зрения защиты России от западных нападков, но, с другой стороны, такая ситуация может навредить рядовым гражданам и стабильности государства.

Конституционный Суд РФ в своем постановлении, с одной стороны, подтвердил важность ЕКПЧ как международного договора Российской Федерации и приверженность России общепризнанному принципу *pacta sunt servanda* (с лат. «договоры должны соблюдаться»), однако, с другой стороны, закрепил приоритет основополагающих норм и принципов Конституции РФ в случае «конфликта» между постановлением ЕСПЧ и Конституцией РФ. При этом он подчеркнул, что готов к поиску «правомерного компромисса», ради поддержания сложившейся в рамках ЕСПЧ системы защиты прав и свобод человека, так как значение совместной деятельности ЕСПЧ и КС РФ в деле выявления единых подходов к стандартам прав человека, их реализации и обеспечению защиты огромно, а значит, необходимо продолжать искать пути сближения, сотрудничества и схем взаимодействия главного судебного института Европейского Союза и органов национального правосудия.

### **Список использованной литературы**

1. Конституция РФ (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) (с поправками от 30 декабря 2008 г., 5 февраля, 21 июля 2014 г.) <http://ivo.garant.ru> (дата обращения: 24.10.2016).

2. Официальный интернет-портал правовой информации. Государственная система правовой информации <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201611160018> (дата обращения: 24.10.2016).
3. Венская конвенция о праве международных договоров (принята 23 мая 1969 г.) <http://www.un.org/ru/> (дата обращения: 24.10.2016).
4. ЕСПЧ. 1 секция. Анчугов и Гладков против РФ (Жалоба № 11157/04; 15162/05) Постановление (Страсбург. 4.07.2013) <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 24.10.2016).
5. Российская газета. Федеральный выпуск № 6963 (95) от 05.05.2016 <https://rg.ru/> (дата обращения: 24.10.2016)
6. Николаев А.М. Грудинин Н.С. Постановление ЕСПЧ по делу «Анчугов и Гладков против РФ и его влияние на правовую систему России» / Вестник Омского университета. Серия «Право». 2015. № 2(43).
7. Семерникова А.И. Европейский Суд по правам человека и Россия / Вестник Томского государственного университета. 2013. № 373.
8. Хлопов И.Е. Санкт-Петербургский гос. ун-т / Критический анализ Постановления КС РФ от 14.07.2015. № 21-П.

Дюкарев В.В.

доцент кафедры гражданского права, к.ю.н., доцент

Dyukarev V.V.,

associate Professor of civil law,

candidate of legal Sciences, associate Professor

## **Защита прав человека и гражданина в гражданском праве: некоторые теоретические и практические вопросы**

Protection of the rights of man and of the citizen in civil law:  
some theoretical and practical issues

---

***Аннотация.** Статья посвящена гражданско-правовым аспектам защиты прав человека и гражданина в рамках Совета Европы: жизни гражданина, его свободы и личной неприкосновенности, собственности, свободы собраний и объединений, уважения частной жизни, запрещения злоупотреблений правами, а также защиты физических лиц в сфере персональных данных и гражданско-правовой ответственности за коррупцию.*

***Abstract.** The article deals with civil law aspects of the protection of the rights of man and citizen in the framework of the Council of Europe: the life of a citizen, his freedom and personal integrity, property, freedom of Assembly and Association, respect for private life, the prohibition of abuse of rights and the protection of natural persons in the sphere of personal data and civil liability for corruption.*

***Ключевые слова:** Совет Европы, Конвенция, права человека, жизнь, личная неприкосновенность, собственность, свобода собраний и объединений, частная жизнь, злоупотребление правами, физические лица, персональные данные, гражданско-правовая ответственность, коррупция.*

***Key words:** The Council of Europe Convention, human rights, life, personal integrity, property, freedom of Assembly and Association, privacy, abuse of rights, natural persons, personal data, civil liability, corruption.*

В рамках Совета Европы посредством Конвенций регулируются в том числе и вопросы гражданско-правового формата. В частности, это касается аспектов гражданско-правовой защиты жизни гражданина, его свободы и личной неприкосновенности, собственности, свободы собраний и объединений, уважения частной жизни, запрещения злоупотреблений правами, а также защиты физических лиц в сфере персональных данных и гражданско-правовой ответственности за коррупцию.

Конвенция о защите прав человека и основных свобод [1] определяет (ст. 2), что право каждого лица на жизнь охраняется законом. Никто не может быть умышленно лишен жизни иначе как во исполнение смертного приговора, вынесенного судом за совершение преступления, в отношении которого законом предусмотрено такое наказание. Лишение жизни не рассматривается как нарушение настоящей статьи, когда оно является результатом абсолютно необходимого применения силы: для защиты любого лица от противоправного насилия; для осуществления законного задержания или предотвращения побега лица, заключенного под стражу на законных основаниях; для подавления, в соответствии с законом, бунта или мятежа.

Право на свободу и личную неприкосновенность (ст. 5) выражается в том, что никто не может быть лишен свободы иначе как в следующих случаях и в порядке, установленном законом. Каждый, кто лишен свободы в результате ареста или заключения под стражу, имеет право на безотлагательное рассмотрение судом правомерности его заключения под стражу и на освобождение, если заключение признано судом незаконным.

Каждый, кто стал жертвой ареста или заключения под стражу в нарушение положений настоящей статьи, имеет право на компенсацию.

Каждый имеет право на уважение его личной и семейной жизни, его жилища и его корреспонденции (ст. 8). Не допускается вмешательство со стороны публичных властей в осуществление этого права, за исключением случаев, когда такое вмешательство предусмотрено законом и необходимо в демократическом обществе в интересах национальной безопасности и общественного порядка, экономического благосостояния страны, в целях предотвращения беспорядков или преступлений, для охраны здоровья или нравственности, или защиты прав и свобод других лиц.

Право на свободу собраний и на свободу объединения с другими, включая право создавать профессиональные союзы (ст. 11), реализуется возможностью вступать в таковые для защиты своих интересов при условии мирного характера поведения. Осуществление этих прав не подлежит ограничениям, кроме предусмотренных законом и необходимых в демократическом обществе в интересах национальной безопасности и общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков и преступлений, для охраны здоровья и нравственности, защиты прав и свобод других лиц.

В соответствии со ст. 1 Протокола 1 Конвенции о защите прав человека и основных свобод каждое физическое или юридическое лицо имеет право на уважение своей собственности. Никто не может быть лишен своего имущества иначе как в интересах общества и на условиях, предусмотренных законом и общими принципами международного права. Между тем данные положения не умаляют права государства обеспечивать выполнение таких законов, представляющихся ему необходимыми для осуществления контроля за использованием собственности в соответствии с общими интересами или для обеспечения уплаты налогов или других сборов, или штрафов.

Устанавливая запрещение злоупотреблений правами (ст. 17), особо отмечается: «Ничто в настоящей Конвенции не может толковаться как означающее, что какое-либо государство, какая-либо группа лиц или какое-либо лицо имеет право заниматься какой бы то ни было деятельностью или совершать какие бы то ни было действия, направленные на упразднение прав и свобод, признанных в настоящей Конвенции, или на их ограничение в большей мере, чем это предусматривается в Конвенции».

Аспекты защиты физических лиц в сфере персональных данных регулируются Конвенцией о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных [2]. Цель этой Конвенции состоит в обеспечении на территории каждого государства-стороны для каждого физического лица, независимо от его гражданства или местожительства, уважения его прав и основных свобод, и в частности его права на неприкосновенность частной жизни, в отношении автоматизированной обработки касающихся его персональных данных (защита данных).

Важность такого регулирования возникает с учетом того, что :

– цель Совета Европы заключается в достижении большего единства между его членами, основанного в частности на уважении принципа господства права, а также соблюдении прав человека и основных свобод;

– желательно расширение гарантий прав и основных свобод для всех, и в частности права на уважение частной жизни, с учетом увеличения трансграничного потока персональных данных, подвергающихся автоматизированной обработке;

– нет альтернативы свободе информации, невзирая на границы;

– необходимо согласование таких основных ценностей, как уважение частной жизни и свободное распространение информации между народами.

Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию [3] устанавливает, что каждое государство-сторона предусматривает в своем внутреннем праве эффективные средства правовой защиты для лиц, понесших ущерб в результате актов коррупции, позволяющие им защищать свои права и интересы, включая возможность получения компенсации за ущерб. При этом «коррупция» толкуется (ст. 2) как просьба, предложение, дача или принятие прямо или косвенно взятки или любого другого ненадлежащего преимущества или обещания такового, которые искажают нормальное выполнение любой обязанности или поведение, требуемое от получателя взятки, ненадлежащего преимущества или обещания такового.

При этом предусматриваются нормы (ст. 3), закрепляющие право лиц, понесших ущерб в результате коррупции, подать иск в целях получения полного возмещения ущерба. Такое возмещение может охватывать нанесенный материальный ущерб, упущенную финансовую выгоду и нематериальный вред. Чтобы ущерб подлежал возмещению, необходимо наличие условий (ст. 4):

– ответчик совершил или санкционировал акт коррупции, или не предпринял разумные шаги для предотвращения акта коррупции;

– истец понес ущерб;

– существует причинно-следственная связь между актом коррупции и нанесенным ущербом.

Если несколько ответчиков ответственны за ущерб, причиненный одним и тем же актом коррупции, то они будут нести солидарную и долевую ответственность.

Во внутреннем праве государства должны быть определены надлежащие процедуры, позволяющие лицам, понесшим ущерб в результате акта коррупции, совершенного ее публичными должностными лицами в ходе осуществления ими своих функций, требовать возмещение ущерба от государства. Эти положения соотносятся с условиями гражданско-правовой ответственности за причинение вреда.

Таким образом, на площадке Совета Европы посредством Конвенций регулируются вопросы гражданско-правового характера, касающиеся гражданско-правовой защиты жизни гражданина, его свободы и личной неприкосновенности, собственности, свободы собраний и объединений, уважения частной жизни, запрещения злоупотреблений правами, а также защиты физических лиц в сфере персональных данных и гражданско-правовой ответственности за коррупцию.

### **Список использованной литературы**

1. Конвенция о защите прав человека и основных свобод (заключена в г. Риме 4.11.1950) (с изм. от 13.05.2004) (вместе с «Протоколом № 1» (подписан в г. Париже 20.03.1952), «Протоколом № 4 об обеспечении некоторых прав и свобод, помимо тех, которые уже включены в конвенцию и первый протокол к ней» (подписан в г. Страсбурге 16.09.1963), «Протоколом № 7» (подписан в г. Страсбурге 22.11.1984).
2. Конвенция о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных (заключена в г. Страсбурге 28.01.1981).
3. Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию (Страсбург, 4 ноября 1999 г.).

**Зикеева К.С.**

студентка 1-го курса бакалавриата очной формы обучения  
Международного юридического института

**Zikeeva K.S.**

1st year student baccalaureate full-time form learning  
International Law Institute

## **Решения Европейского Суда по правам человека в отношении России: от теории к практике**

The decisions of the European court of human rights against  
Russia: from theory to practice

---

***Аннотация.** В данной статье автор анализирует решения Европейского Суда по правам человека в отношении России, приводит примеры данных решений и приходит к такому выводу, что Российская Федерация находится до сих пор под юрисдикцией Страсбургского суда.*

***Abstract.** In this article, the author analyzes the decisions of the European court of human rights against Russia, cites examples of these decisions and comes to the conclusion that the Russian Federation is still under the jurisdiction of the Strasbourg court.*

***Ключевые слова:** Европейский Суд по правам человека, Российская Федерация, юрисдикция, решения ЕСПЧ в отношении России.*

***Key words:** The European court of human rights, Russian Federation, jurisdiction, the decisions of the ECHR against Russia.*

Как известно, в современном мире Европейский Суд по правам человека – это международный судебный орган, в компетенцию которого входит вынесение постановлений в отношении жалоб, поданных индивидуальными заявителями или государствами о нарушении Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. Данный суд был основан в 1959 г. во французском городе Страсбурге. Также этот суд называют как Европейский Суд, Страсбургский суд, ЕСПЧ. Более 99 % его деятельности направлены на рассмотрение индивидуальных жалоб по нарушению прав человека.

История сотрудничества России и ЕСПЧ начинается с 5 мая 1998 г., когда на основании Федерального закона от 30 марта 1998 г. № 54-ФЗ<sup>1</sup> Конвенция применяется в отношении России, поскольку согласно ст. 15 Конституции РФ<sup>2</sup>, общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры России являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора. Иными словами, закреплено верховенство международного права по отношению к российскому. Один из таких международных договоров – Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Рим, 4 ноября 1950 г., далее – Конвенция). Документом не только закреплены основные права и свободы человека, но и создан специальный орган, который должен обеспечить их соблюдение – Европейский Суд по правам человека.

Россия признала юрисдикцию ЕСПЧ обязательной по вопросам толкования и применения Конвенции и протоколов к ней, а также в части рассмотрения жалоб о нарушении Россией этих документов. Применительно к России ЕСПЧ рассматривает жалобы на нарушение прав, свобод и других гарантий, которые предусмотрены Конвенцией и протоколами к ней: право на жизнь; запрещение пыток; запрещение рабства и принудительного труда; право на свободу и личную неприкосновенность; право на справедливое судебное разбирательство; наказание исключительно на основании закона; право на уважение частной и семейной жизни; свобода мысли, совести и религии; свобода выражения мнения; свобода собраний и объединений; право на вступление в брак; право на эффективное средство правовой защиты; запрещение дискриминации; защита собственности; право на образование; право на свободные выборы; запрещение лишения свободы за долги; свобода передвижения; запрещение высылки граждан; запрещение коллективной высылки иностранцев; процедурные гарантии в

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 30.03.1998 № 54-ФЗ «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998 г. № 14. Ст. 1514.

<sup>2</sup> Конституция РФ // Принята всенародным голосованием в 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ).

случае высылки иностранцев; право на апелляцию по уголовным делам; компенсация в случае судебной ошибки; право не привлекаться к суду или повторному наказанию; равноправие супругов.

Согласно данным статистики Страсбургского суда с момента своего основания в 1959 г. по 10 июня 2016 г. вышеуказанный суд вынес:

- постановлений – 190001;
- мотивированных решений – 22483;
- консультативных заключений – 3.

При этом около половины постановлений и решений вынесено против четырех государств: Турции (5195), Польши (3597), России (3309) и Италии (3036). Всего с 1 января по 1 ноября 2016 г. жалобы против России (только те жалобы, которые надлежащим образом оформлены и подлежат рассмотрению судом) составляют 8000. Что касается 2015 г., то за этот же период было рассмотрено против России 9150 жалоб, это на 11 % больше жалоб, чем в настоящее время<sup>1</sup>. Снижение жалоб в Европейский Суд по правам человека обусловлено тем, что «сегодня ЕСПЧ не является символом справедливости, он превратился в примитивное орудие политического давления на Россию. Более того, это канал вмешательства во внутренние дела России через судебные решения»<sup>2</sup>, отмечает депутат Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации Елена Мизулина, с чьим мнением автор данной статьи согласен.

Также, выступая на встрече с членами фракций политических партий в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации 14 августа 2014 г., Президент РФ Владимир Владимирович Путин высказал мнение о политизированности многих решений Европейского Суда по правам человека (ЕСПЧ)<sup>3</sup>. В связи с этим по его мнению, если подобная практика сохранится, возможен выход России из-под юрисдикции данного суда. Однако на данный момент, по словам главы государства, этот вопрос на повестке дня не стоит. Дейст-

---

<sup>1</sup> Статистика работы Европейского Суда по правам человека за 1959 – 2016 гг. [Электронный ресурс] URL: <https://roseurosud.org/espch/statistika-espch-1959-2016> [дата обращения: 22.11.16].

<sup>2</sup> ЕСПЧ: нужен ли он России и зачем [Электронный ресурс] URL: <http://www.true-justice.net/?p=14623> [дата обращения: 22.11.16].

<sup>3</sup> ЕСПЧ: нужен ли он России и зачем [Электронный ресурс] URL: <http://www.true-justice.net/> [дата обращения: 22.11.16].

вительно, отношения России с ЕСПЧ складываются достаточно не просто, так как ее действия на протяжении последних лет являются главным предметом обращений в ЕСПЧ.

Российское агентство правовой и судебной информации отмечает 10 самых громких российских процессов в Страсбургском суде, среди которых дело российского предпринимателя, общественного и политического деятеля Михаила Ходорковского.

Летом 2011 г., почти через восемь лет после задержания экс-главы ЮКОСа Михаила Ходорковского, ЕСПЧ нашел нарушения при его аресте и содержании под стражей, хотя и не усмотрел в деле никакой политической подоплеки.

Европейский суд постановил, что Ходорковский был подвергнут «бесчеловечным, унижающим достоинство условиям» в СИЗО и в зале судебного заседания во время первого судебного процесса над ним в 2004–2005 гг. Также суд счел, что «арест и содержание под стражей Ходорковского не было оправдано вескими основаниями, перевешивающими презумпцию свободы» и «национальные суды, не обеспечили Ходорковскому справедливое разбирательство при рассмотрении жалоб на содержание под стражей».

За это ему присудили 24,5 тысячи евро – компенсацию и судебные издержки. Европейский суд, тем не менее, не признал нарушений ст. 18 Европейской конвенции в части заявления Ходорковского о том, что его преследование было политически мотивированным. Суд отметил, что для признания подобных нарушений необходимы «веские и неопровержимые доказательства», которых он в представленных материалах не обнаружил<sup>1</sup>.

Также не стоит забыть и о деле российского политика и общественного деятеля Алексея Навального против России. Дело было инициировано жалобами № 46632/13 и 28671/14, поданными против Российской Федерации в Европейский Суд по правам человека (далее – Европейский Суд) в соответствии со ст. 34 Конвенции о защите прав человека и основных свобод (далее – Конвенция) двумя гражданами Российской Федерации: Алексеем Анатольевичем Навальным и Петром Юрьевичем Офицеровым (далее – первый и второй заявители, вместе – заявители) 24 июня 2013 г. и 8 апреля 2014 г. соответственно.

---

<sup>1</sup> 10 самых громких российских процессов в Страсбургском суде [Электронный ресурс] URL: <http://rapsinews.ru/> [дата обращения: 25.11.16].

Заявители утверждали, что их осуждение по уголовному делу за растрату было основано на применении уголовного закона, не позволявшего предвидеть последствия, в нарушение требований ст. 7 Конвенции, и что указанное судебное разбирательство было проведено в нарушение требований ст. 6 Конвенции. Они также утверждали, что привлечение их к ответственности и осуждение имели под собой политические причины в нарушение положений ст. 18 Конвенции.

Рассмотрев дело, суд:

1) постановил:

а) шестью голосами «за» и одним – «против», что государство-ответчик обязано в течение трех месяцев со дня вступления настоящего Постановления в законную силу в соответствии с п. 2 ст. 44 Конвенции выплатить каждому из заявителей по 8 000 евро (восемь тысяч евро) в качестве компенсации морального вреда плюс любой налог, который может быть взыскан с этой суммы, подлежащие переводу в валюту государства-ответчика по курсу, применимому на день оплаты;

б) единогласно, что государство-ответчик обязано в течение трех месяцев со дня вступления настоящего Постановления в законную силу в соответствии с п. 2 ст. 44 Конвенции выплатить первому заявителю 48 053 евро (сорок восемь тысяч пятьдесят три евро) в качестве компенсации судебных расходов и издержек плюс любой налог, который может быть взыскан с этой суммы, подлежащие переводу в валюту государства-ответчика по курсу, применимому на день оплаты;

в) единогласно, что государство-ответчик обязано в течение трех месяцев со дня вступления настоящего Постановления в законную силу в соответствии с п. 2 ст. 44 Конвенции выплатить второму заявителю 22 893 евро (двадцать две тысячи восемьсот девяносто три евро) в качестве компенсации судебных расходов и издержек плюс любой налог, который может быть взыскан с этой суммы, подлежащие переводу в валюту государства-ответчика по курсу, применимому на день оплаты;

г) единогласно, что по истечении указанного трехмесячного срока и до момента выплаты на указанную сумму должны начисляться простые проценты в размере предельной годовой кредитной ставки Европейского центрального банка, действующей в период невыплаты, плюс 3 %;

2) отклонил оставшуюся часть требования заявителей о справедливой компенсации<sup>1</sup>.

Еще одним из громких российских процессов является дело акционеров компании ЮКОС, которые обратились в Страсбург еще в 2004 г. Жалоба касалась действий российских налоговых органов, которые представители компании расценивали как незаконный отъем собственности. В частности речь шла о легитимности налоговых взысканий 2000–2003 гг. ЮКОС сослался на положения ст. 1 Конвенции об обязанности соблюдать права человека и ст. 13 о праве на эффективное средство правовой защиты. В списке также значились ст. 14, в которой говорится о запрете любых форм дискриминации, и ст. 18, которой предусматриваются пределы использования ограничений в отношении прав и свобод, гарантируемых Конвенцией. Наконец, в этой части жалобы ЮКОС также сослался на ст. 1 Протокола № 1 к Конвенции, в которой говорится о праве на защиту и уважение собственности. В жалобе ЮКОСа было сказано и о многочисленных нарушениях в ходе судебных разбирательств в частности, связанных с претензиями по налоговой отчетности за 2000 г. В связи с этим компания обвинила Россию в нарушении права на справедливое судебное разбирательство (ст. 6 Европейской конвенции). Кроме того, на основании ст. 7 (наказание исключительно на основании закона) Конвенции ЮКОС указал, что налогообложение компании базировалось на вольном толковании норм российского законодательства, а преследование компании являлось предвзятым. Акционеры ЮКОСа требовали, помимо прочего, беспрецедентной суммы компенсации – 98 миллиардов долларов, но суд по этому поводу решил разбираться отдельно.

В итоге судьи Малой палаты ЕСПЧ признали нарушенными в отношении ЮКОСа права на справедливое судебное разбирательство и частную собственность по некоторым аспектам<sup>2</sup>.

Исходя из примеров судебных дел против России, депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации выдвинули свое предложение Конституционному Суду РФ по поводу юрисдикции Европейского суда по правам человека на территории

---

<sup>1</sup> Постановление ЕСПЧ: Навальный и Офицеров против России [Электронный ресурс] URL: <https://roseurosud.org/> [Дата обращения: 25.11.16].

<sup>2</sup> 10 самых громких российских процессов в Страсбургском суде [Электронный ресурс] URL: <http://rapsinews.ru/> [Дата обращения: 25.11.16].

России, поскольку многие решения ЕСПЧ противоречат Основному закону России.

В связи с этим 4 декабря 2015 г. был принят Государственной Думой законопроект, вносящий поправки в ФЗ «О Конституционном Суде РФ». 9 декабря 2015 г. Совет Федерации одобрил принятие поправок. Согласно данному документу, Конституционному Суду России разрешается признавать неисполнимыми решения международных судов, в первую очередь Европейского Суда по правам человека, если они противоречат российской Конституции.

Согласно новому закону, «по запросу федерального органа исполнительной власти, наделенного компетенцией по защите интересов РФ при рассмотрении в межгосударственном органе по защите прав и свобод человека жалоб, поданных против РФ на основании международного договора, Конституционный Суд РФ разрешает вопрос о возможности исполнения решения межгосударственного органа по защите прав и свобод человека». В частности, компетенцией для таких обращений в Конституционный Суд наделяется Президент РФ и Правительство РФ.

Таким образом, Конституционный Суд будет отныне решать, какое решение ЕСПЧ соответствует Конституции, а какое не соответствует и может не быть исполнено.

Стоит вспомнить ст. 15 Конституции РФ: согласно ей, общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если же международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора. Изменить эти положения может лишь Конституционное собрание.

«Конституция РФ имеет высшую юридическую силу и, таким образом, она имеет несомненный приоритет. Никто не отменяет это положение. Данный закон не наносит никакого урона для инвестиционной активности или защиты частной собственности. Случаи возможного неисполнения или обращения к оценке КС РФ, несомненно, будут носить единичный характер»<sup>1</sup>, – говорил один из авторов инициа-

---

<sup>1</sup> Законопроект, разрешающий Конституционному Суду игнорировать международные суды, одобрен в первом чтении [Электронный ресурс] URL: <http://www.newsru.com/russia/> [дата обращения: 28.11.16].

тивы, председатель комитета Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строительству Владимир Плигин.

Депутат Дмитрий Гудков считает, что «этот закон ударит по самым обычным людям. Хотя бы – по военным пенсионерам, которые часто обращаются в ЕСПЧ за защитой своих прав. Кроме того, закон грозит России еще большей изоляцией, еще большим ухудшением инвестиционного климата, дальнейшим подрывом основ российского права и исключением из разных международных организаций»<sup>1</sup>, – писал он в своем блоге в ноябре.

Напомним, что в июле текущего года Конституционный Суд постановил, что решения ЕСПЧ могут исполняться на территории РФ лишь в том случае, если они не противоречат Конституции.

За год до этого бывшие акционеры ЮКОСа выиграли судебные процессы против Российской Федерации в ЕСПЧ и Гааге. Страсбургский суд обязал Россию выплатить им 1,866 млрд евро, а третейский суд в Гааге – более 50 млрд долларов. Россия не согласилась с этим решением, в итоге некоторые российские активы в Европе были арестованы. Как замечает Гудков, «никакой закон, даже самый незаконный, не имеет обратной силы. То есть по уже вынесенным решениям ЕСПЧ придется платить, а заключенные договоры придется соблюдать»<sup>2</sup>, – подчеркнул он.

Однако после разъяснения КС о том, что Россия может не выполнять некоторые вердикты ЕСПЧ, в Минюсте заявили, что будут руководствоваться этим решением при рассмотрении вопроса о выплате компенсации по делу ЮКОСа.

Таким образом, Российская Федерация по-прежнему остается под юрисдикцией Страсбургского суда. Тем не менее, по решению Конституционного Суда Российской Федерации, Конвенция о защите прав и свобод человека или, к примеру, основанные на ней правовые позиции ЕСПЧ подлежат реализации только при условии высшей юридической силы – Конституции РФ.

---

<sup>1</sup> <http://www.newsru.com/russia>

<sup>2</sup> Там же.

## Список использованной литературы

1. Конституция Российской Федерации // Принята всенародным голосованием. 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ).
2. Федеральный закон от 30.03.1998 г. № 54-ФЗ «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998 г. № 14. Ст. 1514.
3. <https://roseurosud.org/espch/statistika-espch>
4. <http://www.true-justice.net/>
5. [http://rapsinews.ru/international\\_publication/](http://rapsinews.ru/international_publication/)
6. <http://www.newsru.com/russia/01dec2015/ksrf.html>

**Какителашвили М.М.**

ведущий научный сотрудник отдела НИИ Академии  
Генеральной прокуратуры РФ, к.ю.н.

**Kakitelashvili M.M.**

a leading researcher at the Department of the Research  
Institute of the Academy of General Prosecutor's Of-  
fice of the Russian Federation, PhD

## **Финансирование выборов: Европа и Россия**

### **Election financing: Europe and Russia**

---

***Аннотация.** Автор исследует актуальность вопроса финансирования политическими партиями избирательных кампаний в зарубежье и в Российской Федерации.*

***Abstract.** The author examines the relevance of the issue of funding election campaigns by political parties in foreign countries and in the Russian Federation.*

***Ключевые слова:** политические партии; международное право; финансирование выборов; право и выборы.*

***Key words:** political parties; international law; financing of elections; law and elections.*

Российская Федерация ратифицировала целый ряд международных документов, закрепляющих принципы проведения свободных выборов, а также финансирования партий и избирательных кампаний<sup>1</sup>.

Например, в Положении о правовом регулировании деятельности политических партий, принятом Европейской комиссией за демократию через право на 84-м пленарном заседании (г. Венеция, 15–16 октября 2010 г.), и Рекомендациях «Об общих правилах борьбы с кор-

---

<sup>1</sup> Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Рим, 04.11.1950), Декларация о критериях свободных и справедливых выборов (Париж, 26.03.1994); Хартия европейской безопасности ОБСЕ (Стамбул, 19.11.1999); Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ (Копенгаген, 29.06.1990) и др.

рупцией при финансировании политических партий и избирательных кампаний», принятых Комитетом министров Совета Европы (08.04.2003 на 835-м заседании представителей министров) (далее – Рекомендации Совета Европы), содержатся положения: о лимитах расходования средств на проведение избирательных кампаний; требования по прозрачности финансирования политических партий и избирательных кампаний, а также ответственности за их нарушения и др.

Считается, что Великобритания была первой страной, которая в 1883 г. приняла законодательство, регулирующее расходы партий в избирательных кампаниях.

В настоящее время во всех государствах – членах Европейского Союза создана нормативная база, определяющая порядок финансирования политических партий и выборов.

Заметим, что законодательство ряда европейских государств идет дальше принципов, изложенных в вышеуказанных международных документах. В то же время в странах так называемой «развивающейся демократии» институт финансирования политических партий и выборов появился относительно недавно.

Рекомендации Совета Европы требуют, чтобы пожертвования политическим партиям подлежали обязательной регистрации и контролю. При этом должны указываться вид и сумма пожертвований, а в случае, если пожертвование свыше определенной суммы, следует указывать имя жертвователя.

Однако не все государства – члены Советов Европы привели свои законодательства в соответствие с этими требованиями.

Есть государства, законодательство которых, например, разрешает анонимные пожертвования. К таким странам можно отнести Албанию и Мальту. Либо, как например, в Эстонии, запреты на анонимные пожертвования предусмотрены только во время избирательных кампаний, но не применяются в отношении партийных членских взносов.

В целом большинство европейских стран следуют рекомендациям, выработанным международными органами. Так, публикация информации о размере пожертвования и жертвователе в случае, если сумма превышает определенный уровень, осуществляется в Германии, Испании, Ирландии, Люксембурге, Норвегии, Польше и Великобритании.

Интересна практика осуществления «спонсорской» помощи партиям со стороны юридических лиц.

Например, в Бельгии запрет на пожертвования политическим партиям со стороны представителей бизнеса не препятствует спонсорству. А в таких странах, как Германия, где пожертвования от юридических лиц разрешены, спонсорство является дополнительной формой помощи бизнес-сообщества.

Законодательство европейских стран допускает различные формы пожертвований партиям и кандидатам на выборные должности. Например, законодательство Литвы о политических партиях включает в пожертвования не только наличные денежные средства, но и акции, и иные ценные бумаги, движимое и недвижимое имущество, право на интеллектуальную собственность, товары и услуги. Аналогичные нормы содержатся в законодательстве Норвегии.

Мониторингом в сфере финансирования политических партий и выборов занимается целая группа европейских организаций: Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия), Бюро по демократическим институтам и правам человека Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе, Группа государств по борьбе с коррупцией (далее – ГРЕКО). Изменения российского законодательства в 2014 г. в сфере финансирования выборов и политических партий были обусловлены именно оценками и рекомендациями этой организации.

По мнению экспертов ГРЕКО<sup>1</sup>, законодательство о финансировании политических партий и избирательных кампаний, предусматривающее открытость финансирования, так и не было сформировано в России.

Другая точка зрения содержится в докладе «Российский и международный опыт применения законодательства о финансовой прозрачности деятельности политических партий»<sup>2</sup>, подготовленном по заказу Российского центра обучения избирательным технологиям при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации (далее – ЦИК РФ). Авторы доклада приходят к выводу, что «Российская система правового регулирования порядка финансирования политических

---

<sup>1</sup> Третий оценочный раунд. Отчет о выполнении рекомендаций Российской Федерацией «Прозрачность финансирования политических партий». Принято ГРЕКО на 64-м пленарном заседании (Страсбург. 16–20 июня. 2014 г.).

<sup>2</sup> Сайт РЦИОТ ЦИК РФ. URL: <http://www.rcoit.ru/technologies/> (Дата обращения: 12.12.2016).

партий во многих вопросах является более совершенной, чем законодательство других стран, например США».

Выделим несколько блоков проблем, возникающих в процессе финансирования политических партий и выборов, на которые в том числе указывали эксперты ГРЕКО<sup>1</sup>.

Во-первых, блок вопросов, связанных с финансированием юридическими лицами политических партий, займами. Анализ финансовых отчетов ведущих политических партий ярко демонстрирует, что доля пожертвований юридических лиц в разы больше, чем пожертвований граждан.

### Доля пожертвований юридических лиц в фонд политических партий, %

	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.
Единая Россия	99,5	98,4	98,6	97,8	94,2	95,2	87,3
КПРФ	25,6	12,8	86,2	71,9	37,6	50,9	60,9
ЛДПР	93,9	61,6	98,2	95,9	99,1	99,4	94,9
Правое дело	77,1	72,6	36,4	80,9	0	0	0
Патриоты России	89,1	43,5	92,4	99,0	95,2	99,7	26,1
Справедливая Россия	84,3	84,0	78,7	63,0	59,0	64,8	84,0
Яблоко	98,1	99,3	99,7	98,1	97,7	94,7	1,3

Доля пожертвований юридических лиц политической партии «Единая Россия», на протяжении нескольких созывов формировавшей наибольшую депутатскую фракцию в Государственной Думе РФ, составляла почти 100 %. Только по итогам 2015 г. процент пожертвований от юридических лиц снизился до 87 %.

Пожалуй, было бы наивно полагать, что коммерческие организации просто так будут перечислять сотни миллионов рублей, финансировать политическую партию, не предполагая получить выгоду.

В представленной таблице значительно выделяется партия «Правое дело», у которой в 2013–2015 гг. пожертвования граждан составляли

---

<sup>1</sup> Более подробно см.: Какителашвили М.М. Прозрачность финансирования политических партий в сфере реализации международных актов по противодействию коррупции // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 11. С. 56–60.

весь фонд. Однако при детальном анализе финансовых отчетов этой партии видно, что только пожертвования одного гражданина составили весь фонд партии.

Похожая ситуация с пожертвованиями граждан наблюдается в отчете других политических партий, где круг основных жертвователей ограничивается десятью гражданами.

Справедливости ради стоит заметить, что на протяжении анализируемого нами периода устойчивая финансовая поддержка граждан имела только у КПРФ.

В этой связи справедливо утверждение профессора Мичиганского университета Д.К. Поллока: «Отношение между деньгами и политической является одной из самых больших проблем демократических правительств». Данная позиция была опубликована американским ученым еще в 1932 г. в исследовании практики финансирования политических партий в Великобритании, Германии и Франции<sup>1</sup>. Полагаем, что данный тезис остается актуальным и сегодня.

Еще одна проблема – это займы политических партий, которые российское законодательство допускало, но детально не регламентировало.

Например, руководитель партии «Коммунисты России» давал займы возглавляемой им же партии. В 2015 г. они составили 90 % бюджета, которые были одолжены у лидера партии М. Сурайкина и главы смоленского отделения партии.

Займы, по всей видимости, использовались для «безопасного» финансирования партии ее руководителем. В случае отстранения от руководства политической партией полученные по договорам займа денежные средства можно было бы истребовать в судебном порядке, а при их отсутствии парализовать деятельность самой партии.

В СМИ часто ставят вопрос о том, что крупные бизнесмены, к примеру недавний лидер партии «Правое дело» М. Прохоров, становятся спонсорами партий, а фактически покупают партии. Наверно, это и есть политическая коррупция, а займы – это одно из средств держать партию под контролем.

---

<sup>1</sup> Цитата по: Меликян А.Б. Правовое регулирование государственного финансирования деятельности политических партий (конституционно-правовой аспект): Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011.

Данные претензии ГРЕКО к нашему законодательству справедливы и очевидны. В российском законодательстве только в 2014 г. появилась норма, обязывающая партии фиксировать в финансовых отчетах полученные ими займы. Однако эффект от введения ограничений займов и специальных требований в отношении отчетности по ним довольно низок, поскольку сумма возможного займа остается значительно завышенной<sup>1</sup>.

В зарубежных странах в последние годы в ходе проводимых расследований вскрывались факты незаконного финансирования избирательных кампаний; например бывшего Президента Франции Н. Саркози и Председателя Правительства Франции М. Рокара. В связи с чем одной из главных задач при создании прозрачного механизма финансирования выборов является обеспечение независимости органов контроля (надзора).

Контроль в сфере финансирования политических партий и избирательных кампаний в Европейских государствах осуществляют органы исполнительной власти, органы законодательной власти либо негосударственные органы. Либо такой контроль осуществляется несколькими органами<sup>2</sup>.

К первой группе стран, в которых контрольный орган принадлежит к исполнительной ветви власти, относится например Финляндия. Национальное ревизионное управление Финляндии осуществляет контроль за системой финансирования кандидатов и политических партий на выборах, а общий контроль и назначение наказаний за нарушение законодательства остается за министерством юстиции.

Во Франции функциями контроля наделена Национальная комиссия по проверке отчетности по избирательной кампании и финансированию политических партий. Заметим, что подконтрольность таких органов только исполнительной ветви власти может поставить под сомнение их независимость. Так, победившая на выборах политическая партия формирует исполнительные органы власти. В таких усло-

---

<sup>1</sup> Митин Г.Н. Новеллы Федерального закона «О политических партиях» 2014 г. и динамика финансирования политических партий в России // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 3. С. 18–23.

<sup>2</sup> Какителашвили М.М. Органы контроля (надзора) за финансированием политических партий в России и европейских странах // Закон и право. 2015. № 7. С. 34–37.

виях подконтрольный исполнительной орган власти может оказывать преференции «правлящей партии» и препятствовать деятельности оппозиционных партий.

Во второй группе стран создаются органы (комиссии), осуществляющие контроль за партиями и подотчетные законодательному (представительному) органу. Например, в Бельгии Федеральная контрольная комиссия является комиссией федерального парламента, в которую входят по 10 членов от Палаты представителей и Сената. А возглавляют ее председатели обеих палат.

В Великобритании партии обязаны ежеквартально и по завершении выборов представлять финансовый отчет в Избирательную комиссию, подотчетную только Парламенту.

К данной группе можно также отнести страны, в которых вопросы контроля за политическими партиями отнесены к компетенции Счетных палат. Например, в Испании Счетная палата – это высший орган государственного финансового контроля, формируемый парламентом. Она проверяет финансовые отчеты партий. Счетная палата вправе отказать в государственном финансировании либо предложить его сократить. При обнаружении правонарушений Счетная палата сообщает об этом в прокуратуру.

В Италии политические партии представляют финансовые отчеты председателю Палаты представителей, который передает их в Совет аудитором. По итогам выборов политические партии, движения, избирательные блоки и другие участники избирательного процесса должны представить председателю палаты отчет об избирательных затратах. Этот отчет подлежит последующей аудиторской проверке в Счетной палате Итальянской Республики. Но и этот путь не идеален. Не может быть независимым контрольный орган, который формируется только парламентом и подотчетен ему, поскольку он может попасть в зависимость от политической партии, победившей на выборах и имеющей большинство в парламенте.

К третьей группе относятся страны, где функции контроля за политическими партиями и избирательными объединениями осуществляются несколькими органами. Данный подход видится наиболее оптимальным, он применяется в Албании, Литве, Словакии и Норвегии. Так, в Норвегии два главных органа, занимающихся мониторингом финансирования партий, – Госстатистика Норвегии и избирательная комиссия.

Законодательство четвертой группы государств (Германия, Исландия) предусматривает негосударственный аудит. Так, например, в Польше аудиторские полномочия переданы частным бухгалтерским фирмам.

Российское законодательство функцию контроля за финансированием политических партий и избирательных кампаний возлагает на государственные органы. Так, проверка финансовых (бухгалтерских) отчетов политической партии (ст. 313 Налогового кодекса РФ), ее региональных отделений и иных зарегистрированных структурных подразделений осуществляется Федеральной налоговой службой Российской Федерации и ее территориальными органами (п. 1 ст. 35 Федерального закона «О политических партиях»), которые являются органами исполнительной власти. Министерство юстиции Российской Федерации осуществляет надзор за деятельностью политических партий (п. 30.10 Указа Президента РФ от 13.10.2004 № 1313 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации»). Федеральный закон от 24.11.2014 № 355-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу финансовой отчетности политических партий, избирательных объединений, кандидатов на выборах в органы государственной власти и органы местного самоуправления» установил, что контроль за источниками и размерами имущества, получаемого политическими партиями, их региональными отделениями и иными зарегистрированными структурными подразделениями в виде вступительных и членских взносов, пожертвований граждан и юридических лиц, а также за источниками денежных средств и иного имущества политических партий, их региональных отделений и иных зарегистрированных структурных подразделений, полученных в результате совершения сделок, осуществляют ЦИК РФ и соответствующая избирательная комиссия субъекта РФ. Федеральный закон «О политических партиях» обязанность проведения проверок сводных финансовых отчетов политических партий возлагается на ЦИК РФ (ст. 34). Правовой статус ЦИК РФ как федерального государственного органа, организующего подготовку и проведение выборов, закреплен в п. 1 ст. 21 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федера-

ции от 12.06.2002 № 67-ФЗ и в ст. 1 Регламента ЦИК РФ<sup>1</sup>. Особый статус ЦИК РФ, не входящей в систему разделения властей<sup>2</sup>, обусловлен необходимостью обеспечения независимого статуса комиссии<sup>3</sup>. Правда, контроль, осуществляемый соответствующим органом исполнительной власти, очень часто ограничивается информацией, представленной самими политическими партиями. Положения пп. 6–8 ст. 35 Федерального закона «О политических партиях» предусматривают проведение аудита годовой бухгалтерской (финансовой) отчетности политической партии, ее региональных отделений и иных зарегистрированных структурных подразделений, сводного финансового отчета политической партии, сведений о поступлении и расходовании средств политической партии, представляемых региональными отделениями, иными зарегистрированными структурными подразделениями политической партии в избирательные комиссии субъектов Российской Федерации.

По мнению экспертов ГРЕКО, с которым стоит согласиться, в российском законодательстве необходимо закрепить большую независимость избирательных комиссий, осуществляющих контроль за финансированием выборов, а санкции должны быть соразмерны нарушениям правил политического финансирования.

Подводя итог, выскажем ряд выводов и предложений.

В настоящее время назрела необходимость не только жесткого ограничения размеров пожертвований со стороны физических лиц, но и введения запрета на внесение любых пожертвований со стороны юридических лиц<sup>4</sup>. Европейский опыт контроля за финансированием по-

---

<sup>1</sup> Постановление ЦИК РФ от 28.06.1995 № 7/46–II (ред. от 13.04.2016) «О Регламенте Центральной избирательной комиссии Российской Федерации».

<sup>2</sup> Подробно см.: Чуров В.Е., Эбзеев Б.С. Демократия и управление избирательным процессом: отечественная модель // Журнал российского права. 2011. № 11. С. 5–20.

<sup>3</sup> См. например: Организация государственной власти в России и зарубежных странах: Учебно-методический комплекс / С.А. Авакьян, А.М. Арбузкин, Кененова И.П. и др.; рук. авт. кол. и отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Юстицинформ, 2014. 692 с.

<sup>4</sup> Например, во Франции введен законодательный запрет на финансирование политических партий со стороны юридических лиц. Более подробно см.: Финансирование политических партий во Франции: Правовое регулирова-

литических партий и избирательных кампаний показывает отсутствие универсальной модели. Ни одна из национальных моделей не может быть признана свободной от недостатков.

Необходимо сочетание в одной системе контроля государственных органов (законодательных, исполнительных, судебных) и негосударственных органов. В то же время судить об эффективности любого контроля (государственного или негосударственного) можно только если он будет объективным. Даже большое количество контрольных органов, как, например, в России, не гарантирует, что они будут выполнять свои обязанности в полном объеме, если они не будут независимыми.

**Карташов С.В.**

к.ф.н., доцент Международного юридического института

**Kartashov S.V.**

candidate of Philosophy, associate Professor

**Формирование компетентностной личности  
в современной среде:  
опыт, история, современность**

Formation of a competent person in the modern environment:  
experience, history, modernity

---

***Аннотация.** В статье рассматривается исторический опыт развития образования в России, а также его реформирование и совершенствование от средних веков до нашего времени, автор делает выводы о необходимости акцентирования внимания на формировании качественно новых ценностных ориентаций личности, гражданина патриота, а не приверженца общечеловеческих ценностей.*

***Abstract.** The article examines the historical experience of the development of education in Russia, as well as its reform and improvement from the Middle Ages to our time, the author draws the conclusion that it is necessary to focus on the formation of qualitatively new value orientations of the individual, citizen of the patriot, and not an adherent of universal human values.*

***Ключевые слова:** образование, история, развитие образования, исторический опыт, реформирование.*

***Key words:** education, history, development of education, historical experience, reforming.*

С конца 80-х гг. XX в. идет перманентный процесс реформирования отечественного образования, одной из целей которого является повышение качества образования в стране в целом, в том числе высшего образования и в частности негосударственного его сектора. В данном направлении разработано определенное количество руково-

дящих документов и написано немало трудов<sup>1</sup>, однако, по нашему мнению, желаемых результатов добиться, в полном объеме, пока не удалось. Возникает закономерный вопрос – почему? Вероятнее всего ответ кроется в сопоставлении целей и задач реформирования системы образования на различных этапах преобразований. То есть в ориентировании действий то ли на свой собственный исторический опыт, или на опыт зарубежных стран, или выполнение рекомендаций, сформулированных в условиях тяжелой экономической ситуации.

Как показывает история развития образования в России, мы имеем колоссальный опыт, как в области развития, так и в области преобразований собственного образования, к которому не всегда обращаем внимание. Сказывается извечное стремление копировать опыт западного мира, надеясь на то, что именно на западе передовые взгляды, технологии, приемлемые для России. В исторической практике мы имеем опыт подготовки специалистов для зарождающейся промышленности при Петре I, в кратчайшие сроки, и привлечения зарубежных специалистов. Достаточно стремительны процессы по созданию собственной системы образования в конце XVIII–XIX вв., и при этом, обращалось особое внимание на патриотическое воспитание в среде образования. Подтверждением эффективности преобразований в образовании является рост промышленности, становление государствен-

---

<sup>1</sup> Днепров Э.Д. Новейшая политическая история российского образования: опыт и уроки. 2-е изд., доп. – М.: Мариос, 2011. 456 с; Растопшина И.А. Развитие негосударственного высшего образования в России в конце XX – начале XXI вв. Автореф. дис. ... канд. ист. наук. – М., 2006; Егорова М.В. Развитие системы частного образования на Урале (1861 г. – февраль 1917 гг.). Дис. ... канд. ист. наук. – Челябинск, 2003; История российского образования: цивилизационный подход. Новый взгляд на становление российского просвещения // Журнал «Со – Общение»; Ильинский И.М. «Перспективы развития отечественного образования». Выступление на Парламентских слушаниях Совета Федерации РФ 25 ноября 2004 г.; Ильинский И.М. «Состояние и роль негосударственного высшего образования в инновационном развитии российского общества». Сообщение на слушаниях Общественной Палаты РФ 1 декабря 2011 г.; Капаров Б.М. Анализ развития системы высшего образования в России с позиций теории самоорганизации // Проблемы современной экономики. № 2 (22). 2007. Проблемы науки и образования; Сычев А.В. Негосударственные вузы в реформируемой образовательной системе России: критериальные признаки и факторы развития // Интернет-журнал «Науковедение». № 4. 2013.

ности, международный авторитет России как мировой державы в эти исторические периоды. Ведь для того чтобы этого добиться, нужны просвещенные, высокопрофессиональные, патриотические кадры.

Политическая ситуация в современном обществе однозначно дает ответ на вопрос наличия союзников России в вопросах ее политического и экономического развития. Рассчитывать необходимо на свои собственные силы, при подготовке кадров надо учитывать не только профессиональную подготовленность, но и патриотическую воспитанность специалистов. В сегодняшнем мире общечеловеческие ценности стоят далеко не на первом месте в государственных приоритетах развитых стран. Поэтому с учетом реалий сегодняшнего дня, при реформировании системы образования необходимо учитывать не только интересы самого образования, но и политику, и идеологию данной сферы деятельности общества. Образование в современном мире является частью национального богатства страны. От его состояния зависит судьба страны на многие годы. И это то, что надо учитывать в первую очередь при разработке стратегии развития образования. А при реформировании системы образования необходимо опираться на собственный исторический опыт, учитывая современные мировые тенденции.

Говоря о реформировании и качестве высшего образования, представляется не совсем правомерно говорить об одном из уровней образования. Ведь невозможно подготовить хорошего специалиста в области высшего образования без достаточной базы среднего общего образования.

Зарождение образования на Руси своими корнями уходит в далекое прошлое, в средние века. Первоначально оно было православное и в большей степени носило частный характер. Формировались приходские и частные школы<sup>1</sup>. В период петровских времен и его последователей произошло зарождение профессиональных школ, которые положили начало образовательной системе России. Коренной поворот в системе образования положили реформы Екатерининской эпохи. Изучив опыт европейских стран в области образования, особое внимание стало обращать, в том числе на воспитательную функцию образования. Об этом опыте мы забыли в 90-е гг. XX столетия. В последующие годы, отвечая на требования времени по развитию промышленности,

---

<sup>1</sup> Леонтьев А.А. История образования в России от древней Руси до конца XX в.

политических реалий, образование совершенствовалось в соответствии с запросами общества. С одной стороны, увеличивалась сеть образовательных учреждений, в том числе частных, с другой стороны, появлялась тенденция к государственному регулированию образовательных отношений. Примером тому могут служить следующие законодательные акты: «Наказ частным пансионам», который был принят в 1784 г., новый законодательный акт «Об изменении и дополнении ныне действующих узаконений о частных училищах», принятый в 1868 г., «Положение о частных и общественных учебных заведениях ведомства» 1903 г., закон «Правила о частных заведениях, классах и курсах Министерства народного просвещения, не пользующихся правами правительственных учебных заведений» 1914 г. Следует отметить, что государство поддерживало частное образование и не только политико-административными методами, но и финансово. Это было обусловлено тем, что государственный сектор образования не всегда был в состоянии обеспечить количественно и качественно потребности общества в грамотных и квалифицированных специалистах, и в то же время, присутствие частного капитала в образовании экономило государственные затраты в данном секторе экономики. С другой стороны, по мере ужесточения государственного контроля над образованием внедрять передовые технологии в образование становилось проблематичнее. Передовая педагогическая мысль искала дорогу своим взглядам в частном секторе. Это приводило к тому, что в частном секторе, в частных школах было лучшее образование<sup>1</sup>. Таким образом, наличие конкуренции между казенными, государственными, школами и частными школами, финансовая поддержка частного сектора государством и благотворителями положительно сказалось на развитии образования в конце XVIII–XIX вв. Говоря о воспитании в системе образования, и особенно о патриотическом, уместен будет пример, приведенный В.С. Пикулем, о развитости сети научных журналов и их подписчиков в конце XIX в. «Наша страна всегда была страной, обладающей огромной, колоссальной исторической культурой. В России выходили периодические издания – «Русский архив», «Древняя и новая Россия», «Исторический вестник», «Старые годы», «Столица и усадьба», «Русский библиофил», «Голос минувшего», «Минувшие

---

<sup>1</sup> Егорова И.В. Развитие системы частного образования на Урале (1861 – февраль 1917 гг.). Дис. ... канд. ист. наук. – Челябинск, 2003.

дни», «Русская старина», «Еврейская старина», «Киевская старина», «Смоленская старина»... И это далеко не все. И воздействие на народ они оказывали огромное. Вот я беру, например, журнал «Русская старина» и смотрю, кто на него подписывался. Читаю: Петербург – сенатор, Калужская губерния – предводитель дворянства, Тверь – торговец, а рядом: деревня Нижние Гнилушки – крестьянин. Каково?»<sup>1</sup>. Это один из фактов яркого подтверждения высокого уровня образованности в России и развитости ее научно-исторической мысли. А сохранили ли мы этот потенциал для формирования гражданина своей страны, особенно в 90-е гг. прошлого столетия?

В послереволюционные годы последовала полоса массовой миграции научных кадров и последовавшая за ней работа по воспитанию новых кадров и привлечения высококвалифицированных специалистов из-за рубежа. Проблема нехватки научных и высокопрофессиональных кадров была решена в достаточно короткие сроки. Уже в 30-е гг. XX в. у нас сложилась эффективная система высшего образования. В советский период была создана система воспроизводства специалистов высокого уровня, которая позволила противостоять экономике Европы в годы Второй мировой войны и сделать прорыв в космических технологиях, позволивших быть первыми в запуске искусственного спутника Земли и в полете первого человека в космос и т.д. Однако реалии 80-х гг. XX в. требовали реформирования сложившейся системы образования.

В конце 80–90 гг. XX в. начался очередной период реформ. Но каждое реформирование в любой области требует не только продуманной идеологии, политики в решении вопросов, но и определенных материальных затрат. Однако в этот исторический период в стране наблюдался, наоборот, экономический спад, крушение государственной идеологии, приверженность в политике международным интересам, а не реализация своих собственных. Поэтому и в образовании происходили процессы, не всегда шедшие на благо общества. Рушилось начальное и среднее профессиональное образование, при подготовке специалистов с высшим образованием уходили от квалификационных требований к выпускникам, которые разрабатывали работодатели, практики, и переходили к государственным стандартам, которые раз-

---

<sup>1</sup> Пикуль В.С. Побег в юность. ПСС в 30 т. – М.: Международная ассоциация писателей баталистов и маринистов. 1998. Т. 28. С. 333.

рабатывали вузы, происходило сокращение финансирования, в том числе по настоятельным рекомендациям извне<sup>1</sup>.

Для обеспечения социальной занятости молодежи, в условиях сокращения рабочих мест в экономике и сфере услуг, происходил бурный рост вузов. Появился ряд учебников по гуманитарным дисциплинам, в которых проводилась линия по неуважительному отношению к истории государства, своему прошлому<sup>2</sup>. Зародилась тенденция разрыва высшего образования и воспитания при подготовке специалиста – гражданина и патриота. Данная тенденция становится более понятной, если вспомнить слова о том, что «...кроме пушек и танков, самолетов и боевых кораблей наше Отечество обладает и еще одним грозным оружием – героическим прошлым»<sup>3</sup>. Следовательно, если необходимо нанести урон стране, надо в том числе очернить ее историю. В результате проводимой политики, в том числе в области образования, в 90-е гг. прошлого века наметилась закономерность оттока научных и высокопрофессиональных кадров. Данная закономерность широко поддерживалась другими странами. Так, в США президентом было подписано распоряжение «О принципе наибольшего благоприятствования для переезда в Соединенные Штаты ученых из России и др. государств СНГ». Затем подобные документы были приняты правительствами Франции, Германии, других западных стран. Миграция отдельных ученых, специалистов превратилась в миграцию научных лабораторий. С одной стороны, это говорит о востребованности и конкурентоспособности интеллектуальных кадров, подготовленных в нашей стране, с другой стороны, это наносило определенный вред в период экономической нестабильности. Ведь в последующем потребуются в том числе и огромные финансовые усилия для восстановления утраченного потенциала. При этом следует учитывать, что человеческий

---

<sup>1</sup> В докладе Всемирного банка выдвигались рекомендации о невыделении дополнительных ресурсов на профессиональное и высшее образование. См.: Сайт И.М. Ильинского. Состояние и роль негосударственного высшего образования в инновационном развитии российского общества (сообщение на слушаниях Общественной Палаты РФ. 2011. 1 дек.)

<sup>2</sup> Карташов С.В. 60 лет битвы под Москвой и нравственное воспитание молодежи // 60 лет битвы под Москвой в Великой Отечественной войне. 2-е изд., испр. – М.: ИД «Мегапир», 2005.

<sup>3</sup> Пикуль В.С. Побег в юность. ПСС в 30 т. – М.: Международная ассоциация писателей баталистов и маринистов. 1998. Т. 28. С. 330.

потенциал составляет значительную долю в структуре национального богатства страны<sup>1</sup>. Из сказанного можно сделать вывод о том, что реформирование системы образования в конце 80–90-х гг. прошлого века зачастую проводилось без учета национальных интересов, собственного исторического опыта в данной сфере общественной жизни, а иногда и во вред национальным интересам.

В настоящее время, как нам представляется, произошло осознание сложившегося положения в системе образования по подготовке научных кадров. В 2008 г. было принято Постановление Правительства о Федеральной целевой программе «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2009–2013 гг., целью которой ставилось создание условий для эффективного воспроизводства научных и научно-педагогических кадров и закрепления молодежи в сфере науки, образования и высоких технологий, сохранения преемственности поколений в науке и образовании. Разработана Концепция Федеральной целевой программы развития образования на 2016–2020 гг., целью которой является обеспечение условий для эффективного развития российского образования, направленного на формирование конкурентноспособного человеческого потенциала. В этой связи возникает целесообразный вопрос, кто будет осуществлять задуманные преобразования? В первую очередь груз ответственности ложится на управленческие и педагогические кадры, способные работать в современных условиях конкурентной среды и высокой динамики происходящих процессов в системе образования. Данные кадры необходимо подготовить в том числе в системе повышения квалификации. Вместо этого наблюдается процесс оптимизации (зачистки) сети образовательных учреждений. Несомненно, вузы, наносящие ущерб имиджевой составляющей образования, необходимо реформировать. Но наряду с этим процессом необходимо проводить политику и по повыше-

---

<sup>1</sup> По оценкам Всемирного банка, сделанным в 1994 г., 76 % национального богатства США составляет человеческий капитал, т. е. накопленные населением знания и умения, используемые для нахождения эффективных решений в производственной деятельности и повседневной жизни. Физический – воспроизводимый – капитал дает 19 % богатства США, на природный фактор приходится остальные 5 %. В Западной Европе – соответственно 74,23 и 2 %. Благополучие России держится вполнину (50 %) на человеческом капитале, 10 % дает воспроизводимый капитал и 40 % обеспечивает природа. См.: Вестник ВГУ «Зарубежный опыт реформ в образовании. Аналитический обзор».

нию качества образования. Значительную роль в этом процессе играют проверки вузов, которые необходимо предусматривать как обмен опытом, обучением на местах. Однако стиль проверок носит несколько иной характер. Решения о реорганизации вузов по результатам проверок становятся достоянием гласности, а причины, побудившие к принятию решения, нет. Нарушается принцип обучения, в том числе на ошибках. Созданная система оценивания вузов, посредством мониторинга качества образовательного процесса, также направлена в большей степени на оптимизацию вузовской сети. Хотя в системе мониторинга возможно оценивать вузы и по таким показателям, которые бы работали на развитие вузов. В таких условиях значительные силы вузов направлены на подготовку к проверкам, подготовке данных для заполнения многочисленных форм отчетности, вместо развития образовательного процесса и повышения его качества.

Из всего изложенного можно сделать следующие выводы:

1. Вернуться к традиции, которая предусматривает при проведении преобразований в обществе первоначально формирование идеологии, политики преобразований и только затем разработку концепций, программ, планов развития.

2. Оказывать государственную поддержку и сопровождение развития частных образовательных организаций, оказывающих качественные образовательные услуги. Необходимо развивать конкурентную среду в образовании как источник динамичного развития системы образования в целом.

3. Завершить «зачистку» образовательного пространства и перейти к совершенствованию, развитию качества образования на основе отечественной истории становления, развития и реформирования системы образования с использованием зарубежного опыта.

4. Для реализации реформирования системы образования в современных условиях более широко развернуть работу по подготовке управленческих и педагогических кадров. Подготовку проводить как путем воспитания новых кадров, так и путем повышения квалификации имеющихся специалистов.

5. В процессе обучения, в том числе в системе высшего образования, больше внимания уделять формированию качественно новых ценностных ориентаций личности, формировать гражданина патриота, а не приверженца общечеловеческих ценностей. В воспитании перей-

ти от культурно-просветительской идеологии к воспитательно-патриотической идеологии.

6. В качестве основы системы воспитания рассматривать гуманизацию образования. Пересмотреть историческое образование не только в школьной среде, но и в вузовской. В качестве результата у обучающегося должно формироваться чувство гордости за свою историю, а не ущербное чувство стыдливости и виноватости перед мировым сообществом.

### **Список использованной литературы**

1. Днепров Э.Д. Новейшая политическая история российского образования: опыт и уроки. 2-е изд., доп. – М.: Мариос, 2011.

2. Егорова М.В. Развитие системы частного образования на Урале (1861 – февраль 1917 гг.). Дис. ... канд. ист. наук. – Челябинск, 2003.

3. Капаров Б.М. Анализ развития системы высшего образования в России с позиций теории самоорганизации // Проблемы современной экономики. 2007. № 2 (22).

4. Карташов С.В. 60 лет битвы под Москвой и нравственное воспитание молодежи. 2-е изд., испр. – М.: ИД «Мегапир», 2005.

5. Леонтьев А.А. История образования в России от древней Руси до конца XX / Газета «Русский язык». 2001. № 33.

6. Пикуль В.С. Побег в юность. ПСС в 30 т. – М. Международная ассоциация писателей баталистов и маринистов. 1998. Т. 28.

7. Растопшина И.А. Развитие негосударственного высшего образования в России в конце XX – начале XXI вв. Автореф. дис. ... канд. ист. наук. – М., 2006.

8. Сычѳев А.В. Негосударственные вузы в реформируемой образовательной системе России: критериальные признаки и факторы развития // Интернет-журнал «Науковедение», № 4. 2013.

9. <http://soob.ru/>

10. <http://www.ilinskiy.ru>

**Крайнова А.**

студентка 2-го курса очной формы обучения  
Международного юридического института

**Krainova A.**

Full-time student  
International Law Institute

## **Парламентская Ассамблея Совета Европы**

### **Parliamentary Assembly of the Council of Europe**

---

***Аннотация.** В статье говорится о порядке и практике работы одного из ключевых элементов Совета Европы – Парламентской Ассамблеи. Анализируются вопросы влияния ПАСЕ на правовую систему Российской Федерации.*

***Abstract.** The article talks about the procedure and practices one of the key elements of the Council of Europe parliamentary Assembly. Analyzes the issues of the impact of PACE on the legal system of the Russian Federation.*

***Ключевые слова.** Парламентская Ассамблея Совета Европы, Россия в ПАСЕ, решения ПАСЕ.*

***Key words.** The parliamentary Assembly of the Council of Europe, Russia in PACE, the PACE decision.*

Парламентская Ассамблея – это один из двух уставных органов Совета Европы. Является консультативным органом, который состоит из представителей парламентов всех государств, входящий в состав Совета Европы. Всего в Совет Европы входит 47 стран. Штаб-квартира Парламентской Ассамблеи находится во Франции, в Страсбурге. Официальными языками были признаны французский и английский.

Ассамблея принимает резолюции и рекомендации на основе докладов, которые готовятся депутатами. Среди важных полномочий Ассамблеи – выборы Генерального секретаря Совета Европы и его заместителя, судей Европейского Суда по права человека, принятие заключений по кандидатурам новых государств-членов, мониторинг выполнения ими обязательств, принятых при вступлении.

ПАСЕ принимает заключения на проекты всех международных конвенций, разрабатываемых в Совете Европы. Кроме того, сессии Ассамблеи традиционно становятся форумами для обсуждения актуальных проблем европейской политики, на них регулярно приглашаются главы государств и правительств.

Возглавляет Ассамблею председатель (с 2016 г. испанец Педро Аграмунт). Председатель открывает, приостанавливает и закрывает заседания, руководит дискуссией в Ассамблее, выносит постановления о возможности принятия к рассмотрению предложений по рекомендациям и резолюциям, поправкам, письменным заявлениям, вносимым членами, обеспечивает соблюдение регламента, поддерживает порядок в зале, предоставляет слово, объявляет голосования и т.д.

Председатель не голосует ни по одному вопросу, вынесенному на повестку дня сессии. Его заместитель вправе воспользоваться правом голоса. Председатель не участвует в дискуссии, хоть и находится в своем кресле. Если же он желает выступить по вопросу, который вынесен на повестку дня, то не вправе занимать председательское кресло во время обсуждения. Помимо председателя Ассамблея избирает его заместителей, на 2016 г. их число составляет 18, хотя предусмотрено 20 вице-президентов.

Как в национальных парламентах и Европарламенте, в ПАСЕ работают фракции, сформированные по политической ориентации их членов – так называемые «политические группы». В настоящее время таких групп 5: Социалистическая группа, Европейская народная партия, Альянс либералов и демократов, Европейские консерваторы и Объединенные европейские левые. Каждая такая группа должна насчитывать, по меньшей мере, двадцать членов не менее чем из шести национальных делегаций. Напомню, что каждый депутат ПАСЕ может быть членом лишь одной политической группы.

Также в Парламентской Ассамблее Совета Европы имеются комитеты по направлениям деятельности. Исходя из правил ПАСЕ 13 комитетов являются основными (Комитет по политическим вопросам, Комитет по экономическим вопросам и вопросам развития, Комитет по культуре и образованию и др.). Ассамблея может создавать *ad hoc*, так называемые временные комитеты для специальных целей. Срок их полномочий истекает после рассмотрения его докладов.

Организация работы ПАСЕ проходит определенным образом. Пленарные сессии Ассамблея проводит четыре раза в год. Каждая из них,

как правило, длится неделю. Помимо этого, два раза в год проходят сессии «Постоянной комиссии», или «мини-сессии», в которых участвуют члены Бюро и главы национальных делегаций. Постоянная комиссия вправе принимать резолюции и рекомендации по поручению Ассамблеи. Пленарные сессии проходят в штаб-квартире СЕ в Страсбурге, сессии Постоянной комиссии – как правило, в других странах по их приглашению.

Каждый член ПАСЕ, собрав необходимое число подписей других членов, вправе подать предложение о разработке доклада. Если Бюро Ассамблеи соглашается с тем, что такой доклад необходим, он поручает его разработку одной или нескольким комиссиям. Комиссия назначает докладчика, который в течение 1–2 лет готовит доклад, регулярно докладывая комиссии о ходе работы. В рамках подготовки доклада депутат может совершить ряд ознакомительных поездок, организовывать слушания.

Окончательная версия доклада вместе с проектом резолюции или рекомендации принимается соответствующей комиссией, после чего выносится на пленарную сессию ПАСЕ или на сессию Постоянной комиссии. В ходе сессии допускается подача письменных поправок к проектам резолюции или рекомендации, по каждой из которых проводится голосование сначала в ответственной комиссии, с тем чтобы определить ее позицию.

На пленарном заседании докладчик представляет свой доклад, после чего проводятся дебаты и голосование по всем предложенным поправкам и по резолюции или рекомендации в целом. Для принятия резолюции требуется простое большинство голосов, рекомендация требует большинства в две трети. Учитываются только голоса членов, принявших участие в голосовании.

Особо актуальные вопросы могут быть поставлены в повестку дня в рамках «срочных дебатов». Как правило, на каждой сессии проводятся такие дебаты на 1–2 темы. По их итогам также принимаются резолюции или рекомендации. Существует также формат «дебатов по текущим вопросам» – аналог «срочных дебатов», но без принятия документов.

12 октября 2016 г. ПАСЕ приняла две резолюции по Украине, в которых российско-украинская война называется «русской агрессией» и содержится призыв к РФ вывести свои войска из Донбасса. Речь идет об отчете чешского депутата Кристины Зеленковой «Политиче-

ские последствия российской агрессии в Украине», за который проголосовали 73 члена ПАСЕ, и отчете немецкого политика Мариэллы Векк. «Средства правовой защиты в случаях нарушений прав человека на оккупированных украинских территориях, не подконтрольных украинской власти», за который проголосовали 87 членов ПАСЕ. Это одни из последних резолюций, принятых Парламентской Ассамблеей Совета Европы в отношении России. Они носят открытый антироссийский характер.

Если говорить о взаимоотношениях Парламентской Ассамблеи Совета Европы и России, то со дня вступления нашей страны в Совет Европы их нельзя назвать гладкими. Например, в 2009 г. ПАСЕ приняла резолюцию с грузинской поправкой, которая осуждает признание Россией независимости Южной Осетии и Абхазии. В том же году Парламентская ассамблея Совета Европы приняла еще одну резолюцию подобного содержания, в которой также осуждается отказ допустить в Южную Осетию и Абхазию наблюдателей Европейского Союза.

В 2012 г. в ПАСЕ прошла дискуссия по большому обзорному докладу по обязательствам России перед Советом Европы. Свои доклады представили Дьерд Фрунда из Румынии и Андреас Гросс из Швейцарии. К слову, резолюция «О выполнении Российской Федерации обязательств перед Европой» была принята единогласно в этот же день.

Беспокойство было вызвано четырьмя законами, которые были одобрены Государственной Думой в июне–июле 2012 г. – о возвращении уголовного преследования за клевету, закон об интернет-сайтах, поправки к закону о собраниях (так называемый «закон о митингах») и о неправительственных организациях (так называемый закон «об иностранных агентах»). По мнению докладчиков, они показывали противоречивость политической обстановки в России и ставили под вопрос действительные намерения властей. Ассамблея рассматривала эти законы как потенциально препятствующие демократическому развитию и призывала власти не использовать их во вред демократии.

Ассамблея обратила внимание на выраженную позицию Европейской комиссии за демократию через право (Венецианская комиссия) о пяти федеральных законах, а именно о законе о выборах, законе о митингах, законе об экстремизме, законе о Федеральной службе безопасности и законе о политических партиях, в котором указывалось на ряд их недостатков, и призывала российские власти решить обозначенные там проблемы.

В свете всех событий Ассамблея призывала российские власти к следующим шагам:

1) рассмотреть вопрос о едином избирательном кодексе, который решил бы проблемы, выявившиеся во время выборов;

2) принять меры по проблемам, обозначенным Венецианской комиссией, в высказанной комиссией позиции по закону о политических партиях, особенно в части, касающейся бюрократического контроля при создании и функционировании политических партий;

3) восстановить полноценный политический диалог с внедумской оппозицией, который имел место в декабре 2011 – марте 2012 гг.;

4) улучшить политический климат с тем, чтобы создать оппозиционным силам условия для подлинной конкуренции;

5) изменить недавно принятые законы о клевете, информации и собраниях (закон о митингах), чтобы избежать злоупотреблений ими для подавления общественного мнения, свободы слова, гражданской активности;

6) воздержаться от попыток дискредитировать некоторые из уважаемых российских и международных неправительственных организаций путем публичных необоснованных обвинений в том, что они исполняют указания из-за рубежа и представляют интересы иностранных государств;

7) изменить новый закон о неправительственных организациях (так называемый «закон об иностранных агентах») с тем, чтобы он не мог быть использован как средство преследования и запугивания НПО и гражданского общества;

8) воздержаться от незаконного давления на оппозицию и критически настроенные НПО и их запугивания;

9) пересмотреть законодательство о местных и региональных властях, в целях отмены нормы, дающей возможность снятия с должности главы городской администрации;

10) пересмотреть законодательство о распределении полномочий между федеральной исполнительной властью, исполнительной властью российских регионов и местными властями;

11) пересмотреть законодательные и управленческие рамки с тем, чтобы повысить эффективность защиты судей от незаконного влияния со стороны государства и представителей частных интересов, особенно:

12) воздержаться от незаконного влияния на судей;

13) гарантировать должную реализацию федерального закона о государственных защитниках, особенно в части, касающейся ответственности адвокатской палаты за назначение законных представителей неимущих лиц, подозреваемых в совершении преступления;

14) ограничить контрольные полномочия прокуратуры над исполнительной и законодательной ветвями власти, привести нормы, касающиеся прокуратуры, в соответствие с европейскими стандартами;

15) воздержаться от использования процедур надзора по гражданским делам;

16) провести реформы в области судебной системы в строгом соответствии со стандартами Совета Европы;

17) продолжить усилия по улучшению условий заключения под стражей, особенно в изоляторах временного содержания;

18) опубликовать последний доклад Европейского комитета по предотвращению пыток и бесчеловечного или унижительного обращения в исправительных учреждениях, а также предыдущие отчеты Комитета;

19) рассмотреть меры по реализации рекомендаций группы государств по борьбе с коррупцией (ГРЕКО);

20) безотлагательно ратифицировать Протокол № 6 к Европейской конвенции о правах человека;

21) гарантировать надлежащее расследование дел по преступлениям и преследованию правозащитников и наказание виновных в преступлениях;

22) осуществить положения Резолюции Ассамблеи 1738 (2010) о правовой защите в случаях нарушения прав человека на Северном Кавказе, в особенности предать правосудию виновных в нарушении прав человека;

23) провести должное расследование всех случаев жестокого обращения и пыток со стороны полиции и правоохранительных органов, предать суду виновных, особенно выявить все обстоятельства смерти Сергея Магницкого и Веры Трифионовой, а также Василия Алексаняна, который более двух лет провел в следственном изоляторе, не получая должной медицинской помощи, и умер спустя два года после того, как был освобожден из-под стражи российскими властями после вмешательства Европейского Суда по правам человека;

24) воздержаться от использования силы по отношению к мирным демонстрантам;

25) пересмотреть, в соответствии с российскими процедурными нормами и демократическими стандартами, установленными ЕСПЧ и его постановлениями, недавний вердикт в отношении трех участниц музыкальной группы «Pussy Riot»;

26) ратифицировать без дальнейших промедлений Европейскую хартию о региональных языках и языках меньшинств;

27) продолжать усилия по решению оставшихся вопросов по возвращению культурного и иного имущества путем прямых переговоров с заинтересованными странами.

Исходя из вышеперечисленного, Ассамблея постановила продолжить мониторинг исполнения Россией своих обязательств до получения доказательств, свидетельствующих о значительном успехе в решении проблем. Несложно заметить, что многие указанные требования носят политический характер и, по существу, являются средством давления.

Председатель Государственной Думы РФ Сергей Нарышкин отказался от участия в пленарной сессии ПАСЕ, посчитав проект рекомендаций слишком жестким в отношении России.

Отношения Российской Федерации и Парламентской Ассамблеи Совета Европы обострились в апреле 2014 г. в связи с вхождением Крыма в состав РФ. Накануне апрельской сессии с предложениями по полномочиям российской делегации выступили парламентарий из Великобритании Роберт Уолтер, который предложил лишить делегацию полномочий до конца года, и из Дании Майкл Ааструб Йенсен, который высказался за лишение ее права голоса на сессию. После обсуждения и голосования ПАСЕ приняла резолюцию о лишении российской делегации права голоса до конца 2014 г. Российской Федерации также было отказано в участии в миссиях наблюдателей на выборах. Кроме того, Парламентская Ассамблея Совета Европы исключила российскую делегацию из руководящих органов Ассамблеи: из Бюро ПАСЕ, президентского комитета, постоянного комитета. Глава российской делегации Алексей Пушкин после принятия документа заявил, что делегация РФ покидает Парламентскую Ассамблею Совета Европы в знак протеста.

Спустя год, 28 января 2015 г. в ходе сессии ПАСЕ призвала Россию вывести «все свои войска» из Украины и «воздерживаться от поставок оружия ополченцам», «незамедлительно принять надежные меры против притока российских волонтеров для участия в конфликте на вос-

токе Украины» и потребовала от России освободить содержащуюся под стражей в РФ украинскую летчицу Надежду Савченко в течение 24 часов или передать ее третьей стороне. Все эти заявления носят также откровенный антироссийский характер, поддерживая украинских националистов и украинские власти, отдающие команды обстреливать мирное население на востоке Украины. В первый день работы сессии ПАСЕ группа депутатов, возглавляемая британцем Робертом Уолтером, опротестовала полномочия делегации Российской Федерации в ПАСЕ на эту сессию. В результате большинством голосов была принята радикальная поправка, которая лишила российскую делегацию права голоса, права участия в уставных органах, возможности участвовать в мониторинговой деятельности Ассамблеи, назначать докладчиков. Российская делегация в этот же день покинула Ассамблею.

В этом же году Глава ПАСЕ, выступая на открытии очередной сессии, призвал вернуть в ассамблею Россию. По словам Педро Аграмунта, нынешняя ситуация не идет на пользу никому. «Парламентская ассамблея Совета Европы должна сделать все, чтобы российская делегация вернулась в зал заседаний», – об этом глава ассамблеи Педро Аграмунт заявил на открытии очередной сессии. Ситуация, когда Россия отсутствует в ПАСЕ, не идет на пользу ни самой ассамблее, ни России, ни одной из других 46 стран, подчеркнул Аграмунт. Он также напомнил, что уже предпринял ряд шагов для восстановления отношений с Москвой. Российские парламентарии же не раз заявляли, что не смогут вернуться в ПАСЕ при сохранении каких-либо дискриминационных санкций.

Парламентская ассамблея Совета Европы рассчитывает на возвращение российской делегации к работе в 2017 г. Об этом заявил председатель группы Объединенные европейские левые в ПАСЕ Тини Кокс. Он выразил сожаление по поводу отсутствия представителей России. По мнению Кокса, это связано с действиями правительства страны, которые «противоречат международному праву». «Но мы надеемся, что после выборов в Думу российский парламент представит свои полномочия. И надеюсь, что мы их утвердим, и тогда все государства – члены Совета Европы будут здесь представлены», – заявил Кокс. Однако для Украины это является контрпродуктивным, поскольку в состав российской делегации попадут депутаты, которые будут избраны в аннексированном Крыму.

20 декабря 2016 г. более 60 делегатов Парламентской ассамблеи Совета Европы высказались против полного восстановления делегации Российской Федерации в правах. Об этом нам сообщил народный депутат, председатель Постоянной делегации в ПАСЕ Владимир Арьев. Уточняется, что «против» голосовали делегаты Польши, Германии, Эстонии, Португалии, Чехии, Румынии и др.

12 января стало известно, что Россия не будет участвовать в заседаниях ПАСЕ в 2017 г. После встречи с депутатами Государственной Думы во главе с председателем палаты Вячеславом Володиным Педро Аграмунт заявил журналистам, что хоть представители России не будут участвовать в заседаниях в этом году, но он и его коллеги будут искать решения по этому вопросу. Не будем забывать, что в Парламентской Ассамблее Совета Европы есть страны-члены, которые оспаривают наше участие в заседаниях ПАСЕ. В ответ Вячеслав Володин заявил, что лишение права голоса ему напоминает средневековые времена, в связи с чем дальше уже можно не думать о демократии, которая в основе своей просто не допускает таких решений.

Хочется также отметить, что ранее глава делегации Украины в ПАСЕ Владимир Арьев сказал в интервью Русской службе «Голоса Америки», что если Ассамблея вернет российской делегации все ее права без выполнения Москвой требований Ассамблеи, то он и его коллеги из украинской делегации сами покинут ПАСЕ.

Таким образом, сложности в отношениях между Россией и ПАСЕ еще остаются.

**Кузнецов А.А.**

к.ю.н., доцент Кубанского государственного  
технического университета

**Глотов С.А.**

д.ю.н., проф. заведующий кафедрой  
конституционного и муниципального права  
Международного юридического института

**Kuznesov A.A.**

PhD, Associate Professor of the Kuban State  
Technological University

**Glotov S.A.**

doctor of law, Professor. Head of the Department of  
constitutional and municipal law International Law Institute

## **Европейская хартия местного самоуправления и российские реалии: взгляд спустя 20 лет**

European Charter of local self-government and Russian  
realities: looking after 20 years

---

***Аннотация.** Обсуждаются некоторые итоги сотрудничества Совета Европы и России в области развития местного самоуправления. Упор делается на исследование финансово-экономических основ данной деятельности, а также необходимости ратификации Дополнительного протокола к протоколу к Европейской хартии местного самоуправления о праве участвовать в делах местного органа власти (2009, Утрехт).*

***Abstract.** Discusses some of the results of the Council of Europe and Russia cooperation in the field of development of local self-government. Focus is the study of financial and economic foundations of the activity, as well as the need for ratification of the Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the right to participate in the affairs of a local authority (Utrecht, 2009).*

**Ключевые слова:** *местное самоуправление; Совет Европы; финансирование МСУ; доступ граждан к МСУ; муниципально-частное партнерство; государственно-муниципальное партнерство.*

**Key words:** *local self-governance; The Council of Europe; financing of IAS; citizens' access to IAS; municipal-private partnership; public-municipal partnership.*

Принципиально новый момент Конституции Российской Федерации – возвращение в Россию идеи местного самоуправления как организации местной жизни «своим умом и под свою ответственность», справедливо считает профессор В.Б. Исаков<sup>1</sup>: «Согласно ст. 132 Конституции, органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, самостоятельно формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, самостоятельно устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения. Выводя местное самоуправление за рамки государственной власти, Конституция Российской Федерации гарантирует его независимость и самостоятельность.

Разумеется, в практической реализации этой великой идеи есть немало проблем и трудностей. Правовые основы местного самоуправления пока слабы, нередки попытки бюрократического контроля за местным самоуправлением, ограничения его прав, назначения должностных лиц местного самоуправления «сверху». С другой стороны, органы местного самоуправления не всегда сами готовы действовать в условиях полной самостоятельности. Пока не сложилась в полной мере и культура местного самоуправления, предполагающая глубокое уважение к закону, гражданское равнодушие, горячую заинтересованность в общественных делах, чувство ответственности за свои поступки и образ жизни перед местным сообществом.

Со времени написания профессором В.Б. Исаковым данного комментария к Конституции РФ прошло почти 20 лет, но, к сожалению, положение в области организации МСУ мало изменилось к лучшему. «Хромают» принципы организации местного самоуправления, указанные в известной Европейской хартии местного самоуправления. В

---

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации. Предисловие проф. В.Б. Исакова. – М., 1999. С. 19–20.

первую очередь, речь идет о том, что самоуправление обладает полной свободой действий в пределах, установленных законом, достаточными финансовыми средствами и правом ими распоряжаться<sup>1</sup>.

Это подтверждается в том числе статистическими данными: а) в консолидированном бюджете современной России (2015) муниципальные бюджеты составляют лишь 16 %; б) по данным Министерства финансов РФ, более 50 % местных бюджетов исполняется с профицитом, при этом речь идет о фактических затратах, а не о реальных потребностях органов МСУ; в) расходы местных бюджетов в составе консолидированного бюджета России составляли: 2000 г. – 22,7 %, 2005 г. – 18 %; г) подавляющее большинство бюджетов являются дефицитными; д) получателями очередного объема субсидий, направляемых МСУ из «центра», являются бюджеты муниципальных районов (55 %), бюджеты городских округов (41 %) и лишь 4,3 % достается городам и сельским поселениям (а ведь именно они, сельские поселения, составляют в РФ основную часть муниципальных образований – 82 %).

Объем налоговых и неналоговых доходов (2015) местных бюджетов в России составил 1,3 трлн. рублей, т.е. всего 1,59 % ВВП страны. При этом доля доходов местных бюджетов по отношению к ВВП с 1998 г. по 2015 г. уменьшилась в два раза. Таким образом, реформа МСУ в России за последние 13 лет ее осуществления не только не достигла поставленных целей в финансовом обеспечении местных бюджетов (хотя 4,2 % ВВП должен был составлять объем налоговых и неналоговых доходов местных бюджетов), а на практике отдалила страну от них.

---

<sup>1</sup> В ст. 9 Европейской хартии местного самоуправления это, например, звучит так:

«1. Органы местного самоуправления имеют право, в рамках национальной экономической политики, получать достойные собственные финансовые средства, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих функций.

2. Финансовые средства органов местного самоуправления должны быть соразмерны представляемым им по конституции и закону полномочиям.

3. По меньшей мере часть финансовых средств органов местного самоуправления должна поступать за счет местных сборов и налогов, ставки которых органы местного самоуправления устанавливают в пределах, определенных законом»... (всего 8 положений-принципов).

В соответствии со ст. 15 Налогового кодекса РФ к местным налогам и сборам относятся: земельный налог, налог на имущество физических лиц и торговый сбор. Однако эти налоги не имеют определяющего значения в формировании доходной части бюджетов (в 2015 г. составили всего 5,4 % в общем объеме доходов местных бюджетов). Основным налогом, формирующим местные бюджеты, остается федеральный налог на доходы физических лиц. Его доля в налоговых доходах местных бюджетов в 2015 г. составила 63,5 %, в 2014 г. – 65,2 %, в 2013 г. – 69,9 %, в 2012 г. – 70,2 %, в 2011 г. – 66,4 %.

Неналоговые доходы в бюджете муниципальных образований также малы – всего около 10 % в общем объеме доходов.

В совокупности в 2015 г. налоговые и неналоговые доходы местных бюджетов составили лишь 36,6 % общего объема доходов. Оставшаяся же часть доходов местных бюджетов по-прежнему зависит от безвозмездных поступлений от других бюджетов бюджетной системы РФ. В 2015 г. они оценивались в 2 220,1 млрд. рублей или 63 % общего объема доходов местных бюджетов (в 2014 г. данный показатель составлял 63,9 %, в 2013 г. – 61 %). Таким образом: а) вопросы финансового обеспечения МСУ в значительной степени зависят от вышестоящих бюджетов; б) централизация бюджетной нагрузки налогов на федеральном и региональном уровнях бюджетной системы, а также несоответствие расходных полномочий органов МСУ закрепленным доходам источникам местных бюджетов привели к росту долговых обязательств<sup>1</sup>; в) необходимо на деле усовершенствовать организационные и финансово-экономические основы местного самоуправления в России<sup>2</sup>.

Понимая это, в июне 2016 г. российские власти утвердили Стратегию развития малого и среднего предпринимательства

---

<sup>1</sup> Об основных направлениях государственной региональной политики в Российской Федерации. Аналитический доклад. Изд. Аналитического управления Аппарата Совета Федерации. – М., 2016. С. 69–74.

<sup>2</sup> Речь идет, конечно, о серьезном улучшении бизнес-климата в муниципальных образованиях, оперативном решении проблем, с которыми сталкиваются предприниматели, среди которых – низкая доступность кредитно-финансовых ресурсов; сложность сбыта продукции; чрезмерная административная нагрузка, длительные сроки и высокая стоимость оформления документов для подключения к инженерным сетям и т.д.

до 2030 г.<sup>1</sup>, разработанную в соответствии с Федеральным законом от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». По версии разработчиков это межотраслевой документ стратегического планирования в сфере развития малого и среднего предпринимательства. Стратегия является «опорой для разработки и реализации государственных программ Российской Федерации и ее субъектов», содержит мероприятия, направленные на развитие малого и среднего предпринимательства. В 2015 г. в России была создана Федеральная корпорация по развитию малого и среднего предпринимательства – государственный институт развития данного сектора экономики.

В Стратегии отмечается, что вклад малого и среднего предпринимательства в общие экономические показатели России существенно ниже, чем в большинстве не только развитых, но и развивающихся стран. Производительность труда в них, по оценке МЭРТ РФ, в 2–3 раза ниже, чем в США, Японии, странах ЕС.

Остается низкой и инновационная, и инвестиционная активность малых и средних предприятий, их доступность к финансовым ресурсам для целей развития бизнеса, нарастает неформальная занятость в этом секторе экономики.

В Стратегии ставится задача до 2030 г. увеличить:

- в 2,5 раза оборот малых и средних предприятий в постоянных ценах по отношению к 2014 г. в реальном выражении;
- в 2 раза производительность труда в сфере среднего и малого предпринимательства (без учета индивидуальных предпринимателей);
- до 35 % долю занятого населения в секторе малого и среднего предпринимательства в общей численности занятого населения;
- в два раза (с 20 % до 40 %) долю малых и средних предприятий в ВВП РФ (ежегодный прирост должен составлять 1 % и более).

---

<sup>1</sup> См.: Стратегия развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации на период до 2030 г. Утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 2 июня 2016 г. № 1083-р. согласно данным, приведенным в Стратегии, малые и средние предприятия в РФ объединяют 5,6 млн. хозяйствующих субъектов, 18 млн. граждан. Ими производится около 1/5 ВВП Российской Федерации, а во многих субъектах РФ – треть и более валового регионального продукта. Спектр малого предпринимательства сосредоточен в основном в сфере торговли и предоставления услуг населению. Средние предприятия в большей степени проявляют себя в обрабатывающей промышленности, строительстве и сельском хозяйстве.

Сама же стратегия основана на таких принципах, как: а) малый бизнес прежде всего; б) работать легально выгодно; в) содействовать ускоренному развитию; г) создавать условия для развития малых и средних предприятий выгодно; д) обеспечить стабильные и гарантированные «правила игры».

К сожалению, многие муниципалитеты, сами не являясь активными субъектами хозяйственной деятельности, не помогают организовать ее и малому (микро) бизнесу. А между тем, по данным ряда источников, повышение эффективности деятельности фирм и содействие росту малого бизнеса для создания новых рабочих мест – важная задача муниципальных властей.

Например, в Массачусетском и Бруклинском институтах считают, что 40–60 % новых рабочих мест создается в результате расширения малого бизнеса. Однако местные власти часто не уделяют должного внимания уже существующим в городах фирмам. Дальновидные же представители городских властей поддерживают контакты с местными компаниями, учитывая их интересы и планы, предпринимают усилия по повышению конкурентоспособности местной экономики.

Подобная картина проявляется не только в США, но и в нашей стране, где число лиц, желающих заниматься предпринимательской деятельностью, не превышает 4 % (причем уже на протяжении многих лет)<sup>1</sup>.

В некоторой степени оправдываются и опасения Венецианской (конституционной) комиссии Совета Европы, высказанные в отношении гл. 8 Российской Конституции – местное самоуправление. Еще в 1993 г. данная Комиссия высказала предположения, что «в Конституции подробно не разработан вопрос местного самоуправления. Это

---

<sup>1</sup> См.: Глотов С.А., Григорьев А.И., Гришина Т.М., Решетник Ю.Ф., Фомиченко М.П. Муниципальное право. Рабочая программа и фонд оценочных средств дисциплины: Учебно-методическое пособие для бакалавров / Под ред. д.ю.н., проф. С.А. Глотова. – М.: Галлея-принт, 2016. 276 с. Среди высказанных учеными и практиками рекомендаций для пополнения муниципальной казны и такие: содействие созданию новых предприятий в малых городах (для уменьшения оттока средств из коммун и создания новых рабочих мест), для чего местные власти должны использовать программы предоставления банковских кредитов; привлечение фирм, товары и услуги которых продаются вне города, что приносит доход в местный бюджет; расширение финансовой помощи от государственных структур, и др.

может создать опасность того, что законодательные органы всех административных единиц начнут неправомерно ограничивать самостоятельность местных органов самоуправления».

Конечно, можно спорить с авторитетной Венецианской комиссией о степени разработанности вопроса местного самоуправления в Конституции РФ (ст. 12 Конституции России о признании и гарантиях местного самоуправления как основы конституционного строя Российской Федерации и гл. 8 Конституции)<sup>1</sup>, но вряд ли можно оспорить тезис (предположение) Комиссии о том, что законодательные (да и исполнительные) органы административных единиц (республик, краев и областей) начнут неправомерно ограничивать самостоятельность местных органов самоуправления. Это хорошо видно на многочисленных примерах передачи полномочий от «центра» (республик, краев и областей) на «окраину» (к муниципалитетам) без соответствующих финансовых и материальных средств, и наоборот, «снизу вверх», с поселкового, районного уровня на уровень субъекта Российской Федерации, куда передаются не самые сложные и низкооплачиваемые полномочия – централизованный сбор твердых бытовых отходов, водоснабжение населения и т.д.). В результате многие муниципалитеты оказываются в еще более трудном финансово-экономическом положении<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Например, положения гл. 8 Конституции РФ о МСУ и его органах могут быть дополнены предложениями, высказанными на эту тему в проекте Конституции России, разработанном группой ученых и практиков под руководством С.С. Сулакшина. Речь идет о гл. 9 проекта – Народное самоуправление (ст. 53, 54, 55) – право граждан России по собственной инициативе объединяться в группы народного самоуправления по месту жительства; формы реализации этого права (сходы, дворовые и домовые комитеты, товарищества собственников жилья и т.д.), сфера деятельности группы народного самоуправления – благоустройство территории проживания, общественный порядок, охрана окружающей среды и озеленение, создание условий для комфортного проживания и др.; взаимодействие народного самоуправления с государственными органами. Подробно см.: Конституция России (проект) / Под общ. ред. С.С. Сулакшина. – М.: Научный эксперт, 2013. С. 57–60.

<sup>2</sup> Много «перекосов» и в передаче полномочий из Российской Федерации к ее регионам и наоборот. Есть претензии и к «бюджетному выравниванию» российских территорий (республик, краев и областей). В результате реформирования количество субъектов РФ, получающих дотации на выравнивание

Вместе с тем Совет Федерации, который во многом позиционируется как палата регионов – защитник местного самоуправления, приводит примеры положительных социальных практик МСУ.

Это, например, опыт территориального планирования и развития на муниципальном уровне в соответствии с Федеральным законом от 18 июня 2014 г. № 112-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Так, в Саткинском муниципальном районе Челябинской области действует Стратегический план развития муниципалитета, нацеленный на развитие предпринимательства. За время его выполнения удалось снизить уровень безработицы с 6 до 3,2 %, увеличить число субъектов малого предпринимательства с 754 до 1300 и долю занятых в малом бизнесе с 10,6 % до 18,1 %, создать более 17 тыс. рабочих мест<sup>1</sup>.

В 2007 г. был принят Стратегический план развития г. Хабаровска. Его результатом стало увеличение объема промышленного производства в два раза, производительности труда на 70 %, средняя зарплата выросла в 2,3 раза. Доля оборота субъектов малого и среднего предпринимательства в общем обороте предприятий города составляет 40 %, численность занятых в малом бизнесе – 32 %, что позволяет исполнять социальные городские программы<sup>2</sup>.

К указанному выше следует также отнести:

– создание разветвленной структуры поддержки малого и среднего предпринимательства на муниципальном и субъектовом уровнях власти, а также центров субконтракции, которые через свои сайты рас-

---

бюджетной обеспеченности из федерального бюджета России увеличилось с 69 в 2011 г. до 71 в 2016 г.

Что касается МСУ, например, отмечается снижение поступления в местные бюджеты неналоговых доходов, которые в 2016 г. составили 283 млрд. рублей (в общем объеме доходов около 8 %), что ниже уровня 2014 г. на 6,1 % или на 18,4 млрд. рублей.

<sup>1</sup> Стратегический план развития Саткинского муниципального района до 2020 г. утвержден Решением Собрания депутатов Саткинского муниципального района 21 марта 2007 г. № 233/22. В настоящее время действует обновленный план Стратегического развития района на 2014–2016 гг. (утвержден в мае 2014 г.).

<sup>2</sup> См.: Стратегический план устойчивого развития города Хабаровска до 2020 г., утвержден Решением Хабаровской городской думы 26 сентября 2006 г. № 306. В настоящее время действует обновленный Стратегический план Хабаровска до 2020 г. (утвержден в мае 2012 г.).

пространяют информацию о взаимодействии крупных предприятий с малым бизнесом. Напомним, в городе Перми только за первый год работы такого центра (создан в 2014 г.) заключено договоров на сумму около 40 млн. рублей;

- разработка федеральными и региональными властями регламентов ускоренного получения разрешительных документов в случаях реализации приоритетных инновационных проектов на территории региона, муниципалитета (администрация Тамбовской области);

- предоставление государственной поддержки для развития малого и среднего предпринимательства по уточненным методикам (Магаданская область);

- предоставление различного рода преференций уже существующим предприятиям (но не имеющим полной загрузки) при размещении на их площадях новых производств (г. Калуга);

- внимание к моногородам (их в России – 319, 99 из которых находятся в особо сложной экономической ситуации), они особенно чувствительны к изменяющейся конъюнктуре рынка. Уровень безработицы в моногородах очень высок и продолжает расти (на 20 % в 2015 г. по сравнению с 2014 г.). Необходимо создание новых, непрофильных производств, как это делается, например, в Магнитогорске (город открыт для новых проектов и не позиционируется как только город металлургов);

- развитие МЧП – муниципально-частного партнерства (застройка района Академический в Екатеринбурге, утилизация отходов в Нижегородской области, обустройство пришкольных участков в Сургуте, строительство многопрофильного медцентра в Нижнем Тагиле и т.д.)<sup>1</sup>.

Приведенные выше примеры свидетельствуют и о реализации таких принципов Европейской хартии местного самоуправления 1985 г., как близость МСУ к населению, учет местных особенностей, взаимодействие между собой органов МСУ разных районов (муниципалитетов).

Однако решать социально-экономические проблемы местного масштаба (как и общероссийского, регионального) невозможно без поддержания общественного порядка на территории МСУ. Определенный опыт работы в этом направлении накоплен, например, в Рос-

---

<sup>1</sup> Об основных направлениях государственной региональной политики в Российской Федерации. Аналитический доклад. Издание Аналитического управления Аппарата Совета Федерации. – М., 2016. С. 72–75.

товской области<sup>1</sup>, где ГУ МВД РФ по области сумело реализовать организационно-практические меры по созданию во взаимодействии с руководством органов МСУ народных дружин во всех муниципальных образованиях области, в рамках федерального и областного законодательства об участии граждан в обеспечении охраны общественного порядка. В состав дружин были отобраны наиболее подготовленные граждане с активной гражданской позицией, организовано их правовое обучение, приняты меры по материальному и моральному стимулированию, обеспечено их максимальное привлечение на ООП, в том числе в рамках проведения акций «Дружинник»<sup>2</sup>.

В области созданы 422 народные дружины общей численностью 7 657 дружинников. При этом из общего количества созданных дружин 48 (10,8 %) – основаны непосредственно из членов войсковых казачьих обществ. Всего в состав созданных различных дружин включены 1756 представителей реестрового казачества, что составило 22,9 общего количества дружинников (аналогичный опыт есть и в Краснодарском крае).

В течение 2016 г. в шести муниципальных образованиях области проводились Дни ГУ МВД России по Ростовской области, были организованы личные приемы граждан, проведены встречи с трудовыми коллективами, обсуждены предложения, касающиеся деятельности органов внутренних дел. Весь период (2016 г. и ранее) в области работает телефон доверия ГУ МВД России по Ростовской области (около 4,5–6 тысяч обращений в год). Активно работает и Общественный совет при ГУ МВД России по Ростовской области и общественные советы при территориальных органах внутренних дел области. В целом, членами общественных советов было проведено (2016) 258 заседаний, 181 заслушивание должностных лиц территориальных органов внутренних дел, принято участие в 191 заседании аттестационных комис-

---

<sup>1</sup> Информационно-аналитическая записка о результатах оперативно-служебной деятельности ГУ МВД России по Ростовской области за 2016 г. Изд. Главного управления МВД России по Ростовской области. – Ростов н/Д, 2017. 30 с.; Сведения о состоянии преступности на территории Ростовской области по итогам 2016 г. Изд. Главного управления МВД России по Ростовской области. – Ростов н/Д, 2017. 73 с.

<sup>2</sup> В соответствии с ч. 1 ст. 132 Конституции РФ «Органы местного самоуправления ... осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения».

сий по замещению вакантных должностей сотрудников органов внутренних дел, 653 личных приема граждан руководителями территориальных управлений органов внутренних дел.

По результатам опросов общественного мнения (ВЦИОМ-Юг, ноябрь 2016 г.) больше половины опрошенных жителей Ростовской области удовлетворены состоянием правопорядка в своем населенном пункте (не удовлетворены – 30 %, затруднились ответить 4 %).

Определенный позитивный опыт работы по взаимодействию малого и среднего бизнеса и власти накоплен в Краснодарском крае, столице Кубани Краснодаре. Оборот субъектов малого и среднего бизнеса на Кубани в 2016 г. увеличился по сравнению с 2015 г. на 6,4 %, составив более 1,8 трлн. рублей<sup>1</sup>. При этом в крае появятся коворкинг-центры и бизнес-инкубаторы, а также дополнительные центры молодежного инновационного творчества.

В Краснодарском крае уже работает Фонд микрофинансовый и гарантированный, региональные финансовые институты поддержки бизнеса. Спрос на их услуги растет, в 2016 г. количество выданных льготных займов и гарантий предпринимателям увеличилось примерно в два раза. Однако по оценкам экспертов, потребность малого предпринимательства в банковских кредитах удовлетворяется лишь на 20 %. Наиболее актуальными остаются проблемы высоких процентных ставок и обеспечения по кредитам.

Идет модернизация краевого инвестиционного портала. В итоге ресурс должен представлять собой единую интерактивную карту, содержащую исчерпывающую информацию обо всех реализуемых проектах, точках подключения к инфраструктурным объектам, необходимых инвестору.

С 1 января 2016 г. на Кубани действует подпрограмма «Государственная поддержка малого и среднего предпринимательства и стимулирование инновационной деятельности в Краснодарском крае». Она предполагает финансовую, информационную и консультационную поддержку. Программа разработана департаментом инвестиций и развития малого и среднего предпринимательства Краснодарского края.

Финансовая поддержка выдается в виде субсидий из бюджета Краснодарского края. Они предназначены на: возмещение части за-

---

<sup>1</sup> В Краснодарском крае разработают программное обеспечение для сопровождения инвестпроектов <http://mbkuban.ru>

трат, понесенных предпринимателем при уплате первого взноса по договорам лизинга; % по кредитам, полученным в российских кредитных организациях; при покупке основных фондов и нематериальных активов на ранней стадии их деятельности.

В 2015 г. на Кубани принят ряд региональных законов, которые значительно снизят налоговую нагрузку для отдельных категорий плательщиков упрощенной и патентной систем налогообложения (вводятся в действие с 1 января 2018 г.).

Для предпринимателей, занятых в производственной, социальной и научной сферах, применяющих упрощенную систему налогообложения, введены «налоговые каникулы» и льготные ставки.

Это действует и для ИП, впервые зарегистрированных с 1 января 2016 г., применяющих патентную систему налогообложения и осуществляющих деятельность в производственной и социальной сферах, в сфере бытовых услуг населению.

7258 – на столько больше в 2015 г. стало в крае субъектов малого и среднего предпринимательства<sup>1</sup>. По данным Краснодарстата, количество субъектов малого и среднего бизнеса на Кубани составляет 15,8 % занятых в экономике. Это несколько выше чем в целом по Южному федеральному округу – 13,5 %<sup>2</sup>.

В июне 2016 г. в России была утверждена Стратегия развития малого и среднего предпринимательства до 2030 г., которая была разработана в соответствии с Федеральным законом от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

По версии разработчиков, это межотраслевой документ стратегического планирования в сфере развития малого и среднего предпринимательства. Стратегия является «опорой для разработки и реализа-

---

<sup>1</sup> Как помогают малому бизнесу на Кубани. (Электронный ресурс) <http://www.dg-yug.ru/rubriki/business/>

<sup>2</sup> Приходько В. Проблемы малого бизнеса или что мешает МСБ стать локомотивом экономики. (Электронный ресурс) <http://yugtimes.com/business-time/analitika/> Состояние малого и среднего бизнеса в Краснодарском крае // Молодежный научный форум: Общественные и экономические науки: Электр. сб. ст. по материалам XXXII студ. междунар. заочной науч.-практ. конф. – М.: МЦНО, 2016. № 3(32) / [Электронный ресурс] URL: <https://nauchforum.ru/>; Козырь Н.С., Лобов А.В. Конкурентоспособность кредитной поддержки малого и среднего бизнеса в Краснодарском крае // Финансы и кредит. 2015. № 23 (647).

ции государственных программ Российской Федерации и ее субъектов», содержит мероприятия, направленные на развитие малого и среднего предпринимательства.

К нерешенным вопросам взаимодействия России и Совета Европы по проблематике МСУ следует отнести Дополнительный протокол к Европейской хартии местного самоуправления о праве участвовать в делах местного органа власти (2009, Утрехт), вернее отношение к нему со стороны Российской Федерации. (Протокол вступил в силу в рамках Совета Европы 1.03.2013. Россия его подписала 8 июня 2012 г., но не ратифицировала.)

В соответствии с ним: «1. Государства-участники обеспечивают каждому человеку, находящемуся под их юрисдикцией, право участвовать в делах местного органа власти. 2. Право на участие в делах местного органа власти означает право стремиться определять или влиять на осуществление полномочий и обязанностей местных органов власти (ст. 1 дополнительного Протокола к Хартии)».

Казалось бы – что тут нового? Российская Конституция и действующее законодательство в полном объеме решают данную проблему (ст. 3, 10, 12, 13, 15, 30, 31, 32, 130, 131 и другие Конституции РФ), опираясь на конституционный принцип народовластия и на конституционные гарантии участия граждан в управлении делами государства<sup>1</sup>.

Однако не все так просто. Согласно п. 3 Дополнительного протокола: «Не допуская несправедливой дискриминации в отношении любого лица или группы, закон может предусматривать конкретные меры для различных обстоятельств или категорий лиц. В соответствии с конституционными и/или международными обязательствами Стороны, закон может, в частности, предусматривать меры специального ограничения избирателей».

---

<sup>1</sup> В соответствии со ст. 3 Конституции РФ «1. Носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. 2. Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления». Согласно ст. 32 российской Конституции: «1. Граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей. 2. Граждане Российской Федерации имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме».

В Дополнительном протоколе обращается внимание на то, что «4.1. Каждая Сторона признает законное право граждан стороны принимать участие в качестве избирателей или кандидатов на выборах членов Совета или Ассамблеи местных органов власти, в котором они проживают.

4.2. Закон также признает право других лиц участвовать по месту нахождения, сторона решает в соответствии с своим собственным конституционным порядком, или где это согласуется с международно-правовыми обязательствами участника.

5.1. Любые формальности, условия или ограничения на осуществление права на участие в делах местного органа власти должны устоянно навливаться законом и быть совместимы с международно-правовыми обязательствами участника.

5.2. Закон налагает такие формальности, условия и ограничения, которые необходимы для обеспечения этической добросовестности и прозрачности осуществления местными органами власти полномочий и обязанностей в порядке осуществления права на участие.

5.3. Другие формальности, условия или ограничения должны быть необходимыми для функционирования эффективной политической демократии, для поддержания общественной безопасности в демократическом обществе или соблюдения стороной требований своих международных правовых обязательств».

Дополнительный протокол предусматривает ряд мер по обеспечению участия населения в деятельности местного органа власти и включает ч. 2 ст. 2:

«... Эти меры обеспечения осуществления права на участие включают:

– расширение возможностей местных органов власти для включения, содействия и облегчения осуществления права на участие изложены в настоящем Протоколе;

– обеспечение создания:

а) процедуры с участием людей, которые могут включать процессы консультаций, местные референдумы и петиции и, где местные сообщество имеет много жителей и/или охватывает большой географический район, меры по вовлечению людей на уровне, близком к ним;

б) процедуры для доступа, в соответствии с конституционным порядком участника и международно-правовыми обязательствами, к официальным документам, принимаемым местными властями;

с) меры для удовлетворения потребностей категорий лиц, которые сталкиваются с особыми препятствиями в участии;

д) механизмы и процедуры для рассмотрения жалобы и реагирования на них и на предложения о функционировании местных органов власти и местных публичных услуг;

– поощрение использования информационных и коммуникационных технологий для поддержки и осуществления прав на участие, изложенных в настоящем Протоколе.

При этом согласно п. 3 и 4 ст. 2 Дополнительного протокола «3. Процедуры, меры и механизмы могут отличаться для разных категорий местных органов власти, с учетом их размера и компетенции.

4. В процессах планирования и принятия решений о принятии мер, необходимых для осуществления права на участие в делах местного органа власти, местные органы власти консультируются, по возможности, своевременно и надлежащим образом».

Обратим внимание на то, что согласно ст. 3 и 4 «при сдаче на хранение своего документа о ратификации, принятии или утверждении, указать категории местных или региональных органов, которым он намеревается ограничить сферу применения.

Любое государство может при подписании или при сдаче на хранение своего документа о ратификации, принятии или утверждении, указать территорию или территории, к которым применяется этот Протокол.

Любая Сторона может в любой момент впоследствии в заявлении на имя Генерального Секретаря Совета Европы расширить применение этого протокола на любой другой территории, указанной в Декларации. В отношении такой территории Протокол вступает в силу в первый день месяца по истечении периода в три месяца после даты получения Генеральным секретарем такого заявления».

Как видно из приведенного текста, Дополнительный протокол содержит ряд новаций, которые, видимо, смущают не только Российскую Федерацию, но и такие «цитадели демократии», как Великобританию, Италию, Польшу..., не ратифицировавшие его до настоящего времени. А ведь известно, что история развития МСУ в Англии насчитывает несколько столетий и ей гордятся. Так в чем же дело? А дело может быть в том, что: а) нет желания ни у «столпов демократии», ни у Российской Федерации допускать к активному участию в жизни местных сообществ (общин, муниципалитетов, районов, посел-

ков) иностранных граждан и лиц без гражданства, всех тех, кто проживает сегодня в этих общинах, муниципалитетах и т.д., оставляя это право только за гражданами страны<sup>1</sup>; б) нет желания раскрывать всю «кухню» организации местной жизни, функционирования муниципального аппарата, органов МСУ не только для иностранцев, а зачастую и для граждан; в) видимо, власти считают, что мнения граждан и не граждан (в том числе и те, кто добросовестно уплачивает законно установленные налоги и сборы) «не созрели» к деятельному участию в местной жизни, пусть их по-прежнему в большей мере волнуют вопросы внешней политики или внутренней на федеральном уровне. Можно, конечно, придумать и другие аргументы против ратификации Дополнительного протокола. Это объяснимо, поскольку протокол закрепляет за каждым человеком право участвовать в делах местного органа власти, побуждает его стремиться определять и влиять на осуществление этими органами власти полномочий на местном уровне.

Речь идет также о прозрачности осуществления местными органами власти полномочий и обязанностей, а это также нравится во власти далеко не всем.

Конечно, протокол содержит (как всегда это бывает в документах такого рода) и своего рода отступления, возможности введения разного рода запретов («закон налагает такие формальности, условия или ограничения на осуществление права»), ограничений в целях безопасности, поддержания стабильности, общественного порядка.

Однако рано или поздно придется решать и эти вопросы (в том числе судьбу Дополнительного протокола). К этому будет побуждать, например, активная работа Российской Федерации в составе Евразийского Экономического Союза (ЕАЭС), провозгласившего основными принципами своей деятельности не только свободу движения товаров, капиталов, услуг и рабочей силы, создание единого экономического пространства России – Белоруссии – Казахстана – Армении и Кирги-

---

<sup>1</sup> Это при том, что, например, трудовые мигранты в г. Москве, оплачивая ежемесячно свой патент (4 200 рублей) стали уже основными «бюджетоносителями» столицы. Сумма поступающих поступлений в казну Москвы превысила сумму поступлений от нефтяных и газовых компаний, расквартированных в столице (стоят на втором месте в «бюджетной строчке» мегаполиса). Многие из мигрантов обзавелись собственностью и даже семьями, их дети учатся в школах Москвы и других городов, поселений России.

зии. Две из указанных стран (Россия и Армения) входят в Совет Европы. Возможно, опыт организации местного самоуправления «по лекалам» СЕ будет полезен Белоруссии, Казахстану и Киргизии, где функционирует местное управление. Очевидно и другое. Совместная экономическая жизнь пяти стран (а о желании присоединиться к ЕАЭС заявляет Таджикистан) будет побуждать дружить на местном уровне, развивать МСУ.

Таковы некоторые идеи, выводы и предложения, которыми хотелось бы поделиться спустя 20 лет членства России в Совете Европы. Остается надеяться, что лучшие годы этого членства еще впереди, в том числе и в контексте развития местного самоуправления на Евразийском континенте и постсоветском пространстве.

### **Список использованной литературы**

1. Глотов С.А., Григорьев А.И., Гришина Т.М., Решетник Ю.Ф., Фомиченко М.П. Муниципальное право. Рабочая программа и фонд оценочных средств дисциплины. Учебно-методическое пособие для бакалавров / Под ред. д.ю.н., проф. С.А. Глотова. – М.: Международный юридический институт; Галлея-принт, 2016.

2. Информационно-аналитическая записка о результатах оперативно-служебной деятельности ГУ МВД России по Ростовской области за 2016 г. Изд. Главного управления МВД России по Ростовской области. – Ростов н/Д, 2017.

3. Исаков В.Б. Конституция Российской Федерации. Предисловие. – М., 1999.

4. Козырь Н.С., Лобов А.В. Конкурентоспособность кредитной поддержки малого и среднего бизнеса в Краснодарском крае // Финансы и кредит. 2015. № 23 (647).

5. Конституция России (проект) / Под общ. ред. С.С. Сулакшина. – М.: Научный эксперт, 2013.

6. Об основных направлениях государственной региональной политики в Российской Федерации. Аналитический доклад. Изд-е Аналитического управления Аппарата Совета Федерации. – М., 2016.

7. Сведения о состоянии преступности на территории Ростовской области по итогам 2016 г. Изд. Главного управления МВД России по Ростовской области. – Ростов н/Д, 2017.

8. Стратегия развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации на период до 2030 г. Утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 2 июня 2016 г. № 1083-р.

9. <http://www.garant.ru/products>

10. <http://docs.cntd.ru/document/>

11. <http://khabarovsk.news-city.info/>

12. <http://mbkuban.ru>

13. <http://satadmin.ru>

14. <http://www.coe.int/ru/web/conventions/>

15. <http://www.dg-yug.ru/rubriki/>

16. <http://yugtines.com/busines-time\analitika>

17. <https://nauchforum.ru>

**Ломов И.Б.**

студент 2-го курса Международного  
юридического института

**Lomov I.B.**  
two-year student of MUI

## **Правовое регулирование институтов развития в Российской Федерации**

### **Legal Regulation of Development Institutions in the Russian Federation**

---

***Аннотация.** В постановочной форме рассматриваются вопросы функционирования институтов развития в РФ.*

***Abstract.** In the production form, issues of the functioning of development institutions in the Russian Federation are considered.*

***Ключевые слова.** Российская модернизация, институты развития, правовое обеспечение.*

***Key words.** Russian modernization, development institutions, legal support.*

Важность прогресса невозможно не оценить. Прогресс – ключевое составляющее поступательного развития не только человека, но и всех важнейших сфер государства – промышленности, сельского хозяйства, экономики, образования, инфраструктуры, военных технологий. Чтобы достичь прогресса, нужно развитие, а для развития в масштабах государства развитие, как и любой другой процесс должен быть упорядочен и систематизирован. Роль права и правового регулирования соответствующих видов деятельности огромна. В рамках данной работы, я расскажу об основных моментах и принципах, связанных с правовым регулированием институтов развития в России, а также осветю несколько, на мой взгляд, существенных проблем в данной сфере.

Что же собой представляют так называемые «институты развития» и чем они занимаются? На текущий момент в России в целях оказания государственной поддержки **инновационной деятельности** создана система институтов развития, позволяющих оказывать содействие в

реализации **инновационных проектов**. Среди наиболее известных институтов развития, название которых вы, я уверен, не раз слышали по новостям – «Сколково», «РОСНАНО», «Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере» и другие. Что же это такая за инновационная деятельность и на основании каких законов подобные институты функционируют? Как следует из названия, основная цель создания и существования институтов развития – финансовая и иная поддержка малых и средних организаций, работающих в сфере инновационных технологий по самым разным направлениям, равно как и стимулирование создания новых организаций подобного вида, одним словом – активное участие в научном прогрессе.

Конечно же, у каждого института развития есть свои конкретные цели и направления деятельности, а именно – выполнения поставленных задач в сфере инноваций, участие в развитии определенного спектра научных технологий, создание и реализация инновационных проектов по наиболее важным, особенно с учетом нынешней ситуации, направлениям совершенствования нашего государства. Существует специальный подзаконный акт, посвященный этим приоритетным направлениям, – **Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 г.**, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2011 г. № 2227-р. Основой для создания этой концепции послужил более масштабный в плане сферы регулирования документ – Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. Оба этих подзаконных акта приняты и действуют в соответствии с Федеральным законом «О науке и государственной научно-технической политике».

В Стратегии, кроме всего прочего, присутствует довольно обширный список целей, которые должны достигаться в сфере инновационной промышленности или так или иначе связанных с ней областях. Среди них особо хочется отметить следующие: *развитие кадрового потенциала в сфере науки, образования, технологий и инноваций; максимально широкое внедрение в деятельность органов государственного управления современных инновационных технологий; формирование сбалансированного и устойчиво развивающегося сектора исследований и разработок; повышение восприимчивости населения к инновациям – инновационным продуктам и технологиям; увеличение численности инновационных предпринимателей; адаптация системы*

*образования в целях формирования у населения с детства необходимых для инновационного общества и инновационной экономики знаний, компетенций, навыков и моделей поведения, а также формирование системы непрерывного образования.*

Кроме этого, в акте дается обозрение актуальных проблем и рисков в инновационной сфере, а также возможных путей их разрешения.

В общем и целом, правовое регулирование институтов развития осуществляется именно на федеральном уровне. К примерам наиболее важных нормативно-правовых актов, которые регулируют следующие сферы, можно отнести:

– Общую политику и предписания, концепции инновационной сферы в Российской Федерации (ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике», «Стратегия инновационного развития РФ на период до 2020 г.»);

– Акты отраслевой принадлежности (ГК РФ, Налоговый кодекс РФ, Земельный кодекс, Градостроительный кодекс и т.д.);

– Акты, разделенные по хозяйственной сфере (Распоряжение Правительства РФ от 17.06.2008 № 877-р «О Стратегии развития железнодорожного транспорта в Российской Федерации до 2030 г.», Федеральный закон от 26.03.2003 № 35-ФЗ (ред. от 27.07.2010) «Об электроэнергетике» и Распоряжение Правительства РФ от 13.11.2009 № 1715-р «Об Энергетической стратегии России на период до 2030 г.» и др.);

– Целевые акты, затрагивающие конкретный регион (Распоряжение Правительства РФ от 05.07.2010 № 1120-р «Об утверждении стратегии социально-экономического развития Сибири до 2020 г.», Распоряжение Правительства РФ от 06.09.2010 № 1485-р «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа до 2025 г.» и т.д.).

Наконец, когда мы разобрались с государственным регулированием инновационной деятельности, стоит также поговорить и о существующих проблемах.

Во-первых, конечно же это большая разрозненность правовых актов, применимых к инновационной сфере. Отсутствует единая правовая база, единый документ, который бы определял, что такое инновация и регулировал все актуальные вопросы, связанные с данной сферой деятельности. Кроме того, не стоит и забывать то, что фундаментом инновационной деятельности является интеллектуальная собственность, а

именно – права на продукты инновационной деятельности – инновации, и, непосредственно, прибыль от использования этих инноваций. Это особенно важно с учетом того, что наиболее эффективно в современных условиях инновационная деятельность может осуществляться в процессе симбиоза государства и экономического, предпринимательского блоков, которые напрямую заинтересованы в получении материальной выгоды.

И тут появляется вторая проблема. Гражданский кодекс, с которым на практике связывают регулирование вопросов интеллектуальной собственности и защиты результатов интеллектуальной деятельности, не содержит в себе такого понятия, как «инновационная деятельность». Таким образом, Гражданский кодекс не определяет результат инновационной деятельности как объект гражданско-правового регулирования.

Проблема третья связана с отсутствием государственной поддержки в сфере инновационного предпринимательства, т.е. такого предпринимательства, которое являет собой цель получения выгоды с использованием продуктов инновационной деятельности. Как и обычная предпринимательская деятельность, риск на себя берет исключительно предприниматель, и никаких преференций со стороны государства, к сожалению, не предусмотрено.

Таким образом, наиболее успешными способами улучшения состояния и перспективности инновационной сферы является создание единого, стандартизированного нормативно-правового акта, который бы регулировал все важные аспекты деятельности в сфере инноваций, совершенствование существующего законодательства для обеспечения защиты прав и законных интересов граждан, работающих в данной сфере, и, наконец, создание специализированных программ по поддержке малого и среднего предпринимательства в сфере инноваций.

Лычагин А.Г.

Прокурор Астраханской области

Lychagin A.G.

Prosecutor of Astrakhan region

**«Коррупция угрожает правопорядку, демократии  
и правам человека ...»**

**Совет Европы и Россия о мерах  
по противодействию коррупции**

**«Corruption threatens the rule of law,  
democracy and human rights ...»**

**The Council of Europe and Russia  
on measures to counter corruption**

---

***Аннотация.** Речь идет о мерах по противодействию коррупции, разработанных Советом Европы и применяемых в Российской Федерации. Затрагиваются вопросы в процессе закупок для государственных и муниципальных нужд в России и государствах Евразийского Экономического Союза.*

***Abstract.** We are talking about measures to combat corruption which are developed by the Council of Europe and applied in the Russian Federation. Issues in procurement for state and municipal needs in Russia and the countries of the Eurasian Economic Union.*

***Ключевые слова:** противодействие коррупции; группа ГРЕКО; уголовная ответственность за коррупцию; активный подкуп; пассивный подкуп; госзакупки для государственных и муниципальных нужд.*

***Key words:** opposition corruption; group GRECO; criminal liability for corruption; active bribery; passive bribery; public procurement for state and municipal needs.*

«Коррупция угрожает правопорядку, демократии и правам человека, снижает эффективность нормального правления, подрывает правосудие и социальную справедливость, искажает нормальную конкуренцию, препятствует экономическому развитию и ставит под угрозу стабильность демократических институтов и моральных основ общест-

ва». К таким оценкам пришли Комитет Министров и Парламентская Ассамблея Совета Европы в ноябре 1998 г., открывая затем (с 9 января 1999 г.) для подписания Европейскую Конвенцию о борьбе с коррупцией средствами уголовного права.

Руководящие органы Совета Европы в преамбуле Конвенции заявили о необходимости в «приоритетном порядке» продолжать разрабатывать и проводить в жизнь совместную политику защиты обществ от коррупции средствами уголовного права «путем принятия соответствующего законодательства и превентивных мер». Было заявлено, что «для реальной борьбы с коррупцией необходимо более тесное ускоренное и отлаженное международное сотрудничество в области уголовного права».

Еще раньше, как бы готовясь к масштабному европейскому наступлению на коррупцию, силами права в рамках Совета Европы были приняты такие документы, как:

– Европейская Конвенция о взаимной помощи по уголовным делам (1969);

– Европейская Конвенция о международной действительности судебных решений по уголовным делам (1970);

– Дополнительный протокол к Европейской Конвенции (STE № 30) о взаимной правовой помощи по уголовным делам (1978);

– Конвенция о передаче осужденных лиц (1983);

– Конвенция о взаимной административной помощи в налоговой области (1988);

– Конвенция о предупреждении злоупотреблений в финансовой сфере лицами, допущенными к конфиденциальной информации в силу своего служебного положения (1989);

– Конвенция об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности (1990)

и другие документы<sup>1</sup>.

В 1999 г. Совет Европы создал группу ГРЕКО – группа государств по борьбе с коррупцией (49 стран). Цель – контроль за выполнением

---

<sup>1</sup> См.: Совет Европы и Россия. Сборник документов / Отв. ред. Ю.Ю. Берестнев. – М.: Юрид. лит., 2004. 928 с. Россия и Совет Европы: история, современность и перспективы взаимодействия правовых систем. Научно-практическое пособие / Отв. ред. П.С. Барышников, науч. ред. Е.С. Шугрина. – М.: Проспект, 2016. 320 с.

государствами-членами антикоррупционных стандартов Совета Европы. Правда, при этом встает вопрос: как работает группа ГРЕКО и как с ней (внутри нее) взаимодействует Российская Федерация?

Известно также, что одной из основных форм деятельности ГРЕКО является процесс взаимной оценки, в ходе которого как обнаруживаются пробелы в национальном законодательстве, так и определяются (формулируются) необходимые законодательные инициативы по их искоренению.

Эта работа включает прохождение страной раундов оценки, каждый из которых посвящен изучению определенной темы. С января 2012 г. начался четвертый раунд оценки, который посвящен следующим вопросам:

- этические принципы членов парламента, судей и государственных служащих;
- урегулирование конфликта интересов и правоприменение в этой области;
- декларации доходов и активов;
- активность общественности в обнаружении коррупции.

Действительно, коррупция как ржавчина разъедает металл, разрушает экономику государств, государственный строй, большинство жизненно важных сфер общественной жизни. Она, например, прочно проникла в закупки для государственных и муниципальных нужд в реальный, виртуальный и теневой секторы экономики и хозяйствования Российской Федерации.

Так, по данным Счетной палаты РФ, объем госзакупок в 2015 г. составил 25 трлн. рублей. При этом только за 9 месяцев было выявлено нарушений более чем на 34 млрд. рублей<sup>1</sup>.

По другим данным, опубликованным Счетной палатой в марте 2016 г., в 2015 г. нарушений в госзакупках произошло на 54 % больше, чем в 2014 г., а общий объем нарушений за год составил 125 млрд. рублей (против 39,6 млрд. рублей годом ранее). В Федеральном государственном заказе было зафиксировано 500 злоупотреблений.

Что касается региональных и муниципальных государственных заказов, то там зафиксировали 18 тыс. нарушений. Их сумма – 17,5 млрд. рублей. Закупки госкомпаний были проведены с нарушениями на 620 млн. рублей. Региональные же палаты, в свою очередь, выяви-

---

<sup>1</sup> Барта Ю. Миллиарды откатов // Аргументы и факты. 2016. 19 апр.

ли нарушения еще на дополнительных 3,8 млрд. рублей. Чтобы сравнить, в 2014 г. смогли обнаружить в общем 276 нарушений на 39,6 млрд. рублей.

Как гласит доклад Счетной палаты России, сегодня намного чаще можно встретиться с закупками у единственного поставщика. Так, в госзаказе федерального типа у такого поставщика проходят 35,2 % закупок, а в заказе государственной компании – 40,4 %. Очень часто единственный поставщик надевает маски других способов закупки, которые прописаны компаниями. В этой связи председатель Счетной палаты РФ Т.А. Голикова предлагает налагать ограничения на закупки у единственного поставщика<sup>1</sup>.

На множество нарушений в данной сфере государственной и общественной жизни обращает внимание и Генеральный прокурор Российской Федерации. В 2013 г. в производстве находилось 706 уголовных дел о преступлениях в указанной сфере, в суды было направлено 425 уголовных дел (в том числе из-за ненадлежащего обоснования начальной (максимальной) цены контрактов; размещения заказов на бесконкурсной основе, необоснованным отказам в допуске к конкурсам и т.д.)<sup>2</sup>.

В 2012 г. на рынке госзаказов было выявлено около 40 тыс. нарушений<sup>3</sup>. В 2015 г. число осужденных коррупционеров составило 13 тыс. (в том числе 800 занимали должности в органах государственной власти и местного самоуправления), на 12 % больше, чем в 2014 г. В 2016 г. по материалам прокуроров было возбуждено свыше 3 тыс. уголовных дел по фактам коррупции<sup>4</sup>.

С 2008 г. действует Закон Астраханской области «О противодействии коррупции в Астраханской области», в который неоднократно вносились изменения и дополнения. Как указывается в его ст. 1, цель данного закона – обеспечение выполнения федерального законода-

---

<sup>1</sup> Счетная палата: есть нарушения при госзакупках на 125 млрд. рублей // Электронная газета «ВЕК». 31.08.2016.

<sup>2</sup> Генпрокуратура возбудила 706 уголовных дел о госзакупках // <http://www.m24.ru/articles/8036>

<sup>3</sup> Расширенное заседание коллегии Генпрокуратуры // <http://www.kremlin.ru/events/president>

<sup>4</sup> В Генеральной прокуратуре РФ состоялось расширенное заседание, посвященное 295-летию образования органов прокуратуры // <http://procrf.ru/news/>

тельства в сфере противодействия коррупции в Астраханской области, определение правовых и организационных основ ее профилактики на территории региона, а также «регулирование вопросов в сфере противодействия коррупции, отнесенных к компетенции Астраханской области».

Масштабы коррупции в мире, том числе в России, действительно, весьма значительны, если не огромны. В ход идут административный ресурс, откаты, взятки и т.д. Эффективность борьбы с коррупцией крайне важна, – отмечается в докладе Международного банка реконструкции и развития (МБРР) и Международной финансовой корпорации (МФК).

Согласно международным исследованиям, коррупция в России является одним из главных препятствий, особенно в коммерческой сфере, – говорится в докладе. По данным Transparency International, индекс восприятия коррупции в России в 2015 г. составил 29 (где 0 – очень высокая коррупция, а 100 – полное отсутствие коррупции), по сравнению с совокупным индексом ЕС, составляющим 64. По показателю «Этика и коррупция» Глобального индекса конкурентоспособности за 2015–2016 гг., Россия заняла 89-е место из 140 стран, немного улучшив свои позиции с 2,82 в 2013 г. до 3,00 в 2015 г.<sup>1</sup>

Однако другие исследования говорят о том, что положение с коррупцией в РФ несколько улучшилось (в смысле, результаты борьбы с ней). По данным той же Transparency International, Россия заняла 119-е место из 166 стран, улучшив свои позиции по сравнению с 133-м местом в 2014 г. среди 175 стран. В 2014 г. в России был принят Национальный план противодействия коррупции на 2014–2015 гг. (а ранее, с января 2009 г., как считает Всемирный Банк, вступило в силу антикоррупционное законодательство), предусматривающий в том числе создание специализированных подразделений и комиссий по противодействию коррупции на различном уровне, усиление контроля за реализацией крупных инфраструктурных проектов, расширение перечня юридических лиц, обязанных раскрывать информацию о бене-

---

<sup>1</sup> Пути достижения всеобъемлющего экономического роста. Российская Федерация. Комплексное диагностическое исследование экономики. Доклад Группы Всемирного Банка. Издание представительства Всемирного Банка в Российской Федерации. М., 2016. С. 171–172.

фициарах, информирование граждан о способах противодействия коррупции и защите заявителей.

Но, как считает Мировой Банк, выполнение национального плана затягивается. Отчет за 2015 г. Группы государств по борьбе с коррупцией (ГРЕКО), в которую входит Россия, свидетельствует о том, что процесс декларирования не был выполнен надлежащим образом. Последний (третий) цикл мониторинга ГРЕКО национальной антикоррупционной политики показал, что к ноябрю 2014 г. Россия выполнила лишь 3 рекомендации из 21 по сравнению с более высоким результатом в прошлом<sup>1</sup>.

Сегодня международные эксперты признают, что РФ выполняет повышенные стандарты (как член «группы двадцати») обмена информацией по запросу. Россия одной из первых утвердила систему автоматического обмена налоговой информацией (АЕОИ), внедрение которой начинается с 2017 г. Российская Федерация поддерживает усилия мирового сообщества по борьбе с размыванием налоговой базы и выводом прибыли (BEPS) и инициативы по совершенствованию налоговой политики, в том числе в нефтегазовом и финансовом секторах. Наша страна также укрепляет свое законодательство для выявления бенефициаров акционерных обществ в целях налогообложения<sup>2</sup>.

Всемирный Банк рекомендует продолжать совершенствовать работу в этом направлении, повышать самостоятельность (независимость) и ответственность судей и судебной системы в целом, роль общественных и профессиональных объединений и религиозных организаций в борьбе с коррупцией, что созвучно и требованиям (рекомендациям) Совета Европы<sup>3</sup>.

Известно также, что, например, ключевым элементом эффективной антикоррупционной государственной политики РФ является борьба с незаконными финансовыми потоками, в том числе путем: 1) усиления борьбы с уклонением от налогов и коррупцией путем укрепления национального законодательства и международного сотрудничества; 2) сокращением возможностей для минимизации налогов; 3) повышения подотчетности и прозрачности как в странах источника, так и в странах назначения, например, путем повышения прозрачности финансовых операций

---

<sup>1</sup> Пути достижения всеобъемлющего экономического роста. ... С. 171.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Там же. С. 172.

между правительствами и компаниями и соответствующими налоговыми органами.

Какие же рецепты дает Совет Европы по противодействию коррупции силами права?

Они изложены в Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию от 1999 г. (данная Конвенция была принята в Страсбурге 27 января 1999 г. на заседании Совета Европы (ЕТС 173), вступила в силу с 1 июля 2002 г. Для Российской Федерации данный документ вступил в силу с 1 февраля 2007 г. Россия ратифицировала Конвенцию Федеральным законом от 25.07.2006 № 125-ФЗ «О ратификации Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию». Указом Президента РФ от 18 декабря 2008 г. № 1800 «О центральных органах РФ, ответственных за реализацию положений Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию, касающихся международного сотрудничества» на Минюст возложена обязанность сотрудничества с международными организациями по гражданско-правовым вопросам, включая гражданско-правовые аспекты уголовных дел, на Прокуратуру РФ – иные вопросы международного сотрудничества.

В Конвенции были разъяснены такие важные понятия, как «должностное лицо», «публичный служащий», «мэр», «министр», «судья». Также были описаны распространяемые и на частный сектор понятия «активный подкуп» и «пассивный подкуп». Ратификация Конвенции требует от государств-участников выработать нормы на основе международных договоренностей, которые повлекут обязанность установления единообразного и принятого на взаимной основе законодательства и учета национального законодательства при проведении расследования коррупционных дел.

Например, под активным подкупом национальных публичных должностных лиц как уголовного преступления в Конвенции понимается преднамеренное обещание, предложение или предостережение каким-либо лицом, прямо или косвенно, какого-либо неправомерного преимущества любому из ее публичных должностных лиц для самого этого лица или любого иного лица, с тем чтобы это публичное должностное лицо совершило действия или воздержалось от их совершения при осуществлении своих функций (ст. 2 Конвенции).

Под пассивным подкупом национальных публичных должностных лиц понимаются действия, только речь идет о прямом или косвенном испрашивании или получении таких преимуществ (ст. 3 Конвенции).

К публичным должностным лицам Конвенция относит и депутатов национальных и зарубежных парламентов, должностных лиц.

Она также регулирует активный и пассивный подкуп в частном секторе, когда даются преднамеренные обещания, предложения в ходе осуществления коммерческой деятельности, дающие неправомерные преимущества руководителям предприятий частного сектора.

Подкупу могут быть подвергнуты и должностные лица международных организаций, члены международных парламентов, судьи и должностные лица судов, о чем также идет речь в Конвенции<sup>1</sup>.

Что касается санкций в отношении коррупционеров, то они должны быть соразмерны тяжести совершенного правонарушения, а также эффективны и нести сдерживающий характер (в том числе лишение свободы и выдача). Упоминается в п. 3 ст. 19 Конвенции и такая мера, как «конфисковывать или иным образом изымать орудия совершения и доходы от уголовных правонарушений, или имущества, стоимость которого эквивалентна таким доходам».

Создаются, в соответствии с Конвенцией, специализированные (специальные) органы для борьбы с коррупцией, сотрудники которых проходили надлежащую подготовку и располагали адекватными финансовыми ресурсами для выполнения возложенных на них задач (ст. 20 Конвенции).

Конвенция Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию (СЕТS №: 174) вступила в силу с 1 ноября 2011 г. после ее ратификации 14 государствами. 20 Руководящих принципов по борьбе с коррупцией были приняты 6 ноября 1997 г. на 101-й сессии Совета Европы, Резолюция (97) 24 Комитета министров. В этом документе впервые было провозглашено, что коррупция стала международной проблемой, и в борьбе с этим злом нужна координация сил международного сообщества в обнаружении и пресечении коррупционных преступлений. И наконец, Рекомендация Совета Европы № 7 R(2000) 10 о кодексах поведения для государственных служащих, была принята на 106-й сессии Комитета министров Совета Европы 11 мая 2000 г. вместе с приложением – Модельным кодексом поведения для государственного служащего. Все эти акты не были ратифицированы Россией.

---

<sup>1</sup> Совет Европы и Россия. Сборник документов / Отв. ред. Ю.Ю. Берестнев. – М.: Юрид. лит., 2004. С. 329–344.

В целом, Российская Федерация уже выполнила ряд рекомендаций Совета Европы, группы ГРЕКО в области борьбы с Коррупцией, в том числе:

– по установлению режима исключительного уголовного преследования за коррупционные преступления (Рекомендация IV). В документе указывается, что, несмотря на определение коррупции, содержащейся в ст.1 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 278-ФЗ «О противодействии коррупции», составы коррупционных преступлений до сих пор содержатся в том числе и в КоАП РФ – ст. 19.28 (подкуп юридическим лицом должностного лица);

– по усилению независимости правоохранительных органов (Рекомендация VII) и по усилению судебной власти (Рекомендация IX);

– по снижению числа лиц, защищенных иммунитетом (Рекомендация XI); по созданию отдельных административных судов, в рамках которых можно обжаловать решение должностных лиц (Рекомендация XVIII);

– по закреплению ответственности юридических лиц, причастных к коррупционным деяниям (Рекомендация XXIV);

– по защите заявителей о коррупционных нарушениях (XXII)<sup>1</sup>.

Приведенный опыт борьбы с коррупцией вполне может быть востребован (и это уже делается) в Евразийском Экономическом Союзе, который с 2015 г. объединяет 5 стран (Россия, Беларусь, Казахстан, Армения, Киргизия)<sup>2</sup>. Это касается и проблематики противодействия коррупции в процессе закупок для государственных и муниципальных нужд как в государствах – членах Союза, так и для Союза в целом<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Примаков Д. Новый отчет ГРЕКО по России <http://transparency.org.ru/>

<sup>2</sup> См. подробно: Глотов С.А., Григорьев И.А., Губин Л.Н., Лычагин А.Г., Савёлов О.П., Терентий Л.М. Право Евразийского Экономического Союза: теория и практика: Монография / Под ред. д.ю.н. проф. С.А. Глотова. – М.: Московская международная академия; Кубанский государственный аграрный университет; Галлея-принт, 2016. 304 с.; Евразийская экономическая перспектива. Материалы четвертого международного форума. Санкт-Петербург, 19 мая 2016 г. – М.: Изд. Государственной Думы, 2016. 240 с.

<sup>3</sup> Глотов С.А., Лычагин А.Г., Савёлов О.П., Штанов И.А. Контрактная система: опыт США, ЕС и российская практика. Противодействие коррупции при госзакупках / Под ред. д.ю.н. проф. С.А. Глотова. – М.: Московская международная академия; Кубанский государственный аграрный университет; Галлея-принт, 2016. 344 с.

Действительно, «физические параметры» Союза довольно широки – он занимает седьмую часть суши, первые по территории – 20 229 248 км<sup>2</sup>, восьмое место в мире по численности населения – 176 252 830 человек<sup>1</sup>, пятое по валовому внутреннему продукту – 4 077,1 млрд. долларов США (данные МВФ), шестой по величине в мире рынок товаров, услуг, труда, капиталов, и имеет значительные перспективы развития<sup>2</sup>. Около 40 стран ведут переговоры с ЕАЭС о создании с ним зон свободной торговли.

Например, в 2016 г. в ЕАЭС заработал общий рынок лекарств и медицинской техники, потенциал которого составляет около 14 млрд. долларов, быстро растет рынок овощей и фруктов (из Армении в Казахстан он вырос за 2015 г. в 7 раз), российскими учеными разрабатывается трансевразийский транспортный мегапроект «Развитие» и т.д.

Конечно, как отмечает С.Е. Нарышкин<sup>3</sup>, «рынок ЕАЭС пока еще меньше рынков ЕС, США, Юго-Восточной Азии. Однако он, во-первых, доступен и защищен именно для наших товаров и наших работников, во-вторых, это первый рынок для нашей высокотехнологичной гражданской продукции и, в-третьих, это рынок равноправных участников. Привлекательность нашего Союза будет расти. Этому помогут расширение и структурная модернизация евразийского экономического пространства».

Однако, к сожалению, этот рынок пока еще не достаточно защищен от коррупции. В этой связи автор предлагает разработать дополнительный протокол к Договору о ЕАЭС о противодействии коррупции не только в сфере закупок для публичных нужд (государственных и муниципальных), но и в более широком контексте, в том числе с учетом требований приведенных выше антикоррупционных конвенций Совета Европы и сложившейся практики.

Применительно к закупкам для государственных и муниципальных нужд это может быть сделано в форме приложения № 4 к протоколу о

---

<sup>1</sup> См. подробно: Чуфрин Г.И. Очерки евразийской интеграции. – М.: Весь мир, 2013. 128 с.

<sup>2</sup> См.: Евразийская экономическая перспектива: Материалы I международного форума. Санкт-Петербург, 16 апреля 2015 г. – М.: Издание Государственной Думы. С. 5.

<sup>3</sup> См.: Евразийская экономическая перспектива... С. 11.

порядке регулирования закупок, который, в свою очередь, является Приложением № 25 к Договору о ЕАЭС<sup>1</sup>.

### Список использованной литературы

1. Глотов С.А., Григорьев И.А., Губин Л.Н., Лычагин А.Г., Савёлов О.П., Терентий Л.М. Право Евразийского Экономического Союза: теория и практика: Монография / Под ред. д.ю.н. проф. С.А. Глотова. – М.: Московская международная академия; Кубанский государственный аграрный университет; Галлея-принт, 2016.

2. Глотов С.А., Лычагин А.Г., Савёлов О.П., Штанов И.А. Контрактная система: опыт США, ЕС и российская практика. Противодействие коррупции при госзакупках / Под ред. д.ю.н. проф. С.А. Глотова. – М.: Московская международная академия; Кубанский государственный аграрный университет; Галлея-принт, 2016.

3. Договор о Евразийском Экономическом Союзе. – М.: РГ-пресс, 2015.

4. Евразийская экономическая перспектива. Материалы четвёртого международного форума. Санкт-Петербург, 19 мая 2016 г. – М.: Изд. Государственной Думы, 2016.

5. Пути достижения всеобъемлющего экономического роста. Российская Федерация. Комплексное диагностическое исследование экономики. Доклад Группы Всемирного Банка. Издание представительства Всемирного Банка в Российской Федерации. – М., 2016.

6. Россия и Совет Европы: история, современность и перспективы взаимодействия правовых систем: Научно-практическое пособие / Отв. ред. П.С. Барышников, науч. ред. Е.С. Шугрина. – М.: Проспект, 2016.

7. Совет Европы и Россия. Сборник документов / Отв. ред. Ю.Ю. Берестнев. – М.: Юрид. лит., 2004.

8. Чуфрин Г.И. Очерки евразийской интеграции. – М.: Весь мир, 2013.

9. <http://transparency.org.ru/>

10. <http://procrf.ru/news/494345-v-generalnoy-prokurature-rf.html>

11. <http://www.m24.ru/articles/8036>

---

<sup>1</sup> См.: Договор о Евразийском Экономическом Союзе. – М.: РГ-пресс, 2015. С. 405–428.

**Николаев А.М.**

д.ю.н., профессор кафедры  
международного и европейского права  
Международного юридического института

**Nikolaev A.M.**

doctor of legal Sciences, Professor, International law Institute,  
Department of international and European law

**Перспективы гармонизации правовых позиций  
Конституционного Суда Российской Федерации  
и Европейского Суда по правам человека**

Prospects for harmonization of legal positions  
of the Constitutional Court of the Russian Federation  
and the European Court of human rights

---

***Аннотация.** В статье анализируются правовые позиции Конституционного Суда России в отношении решений Европейского Суда по правам человека.*

***Abstract.** The article analyzes the legal positions of the Constitutional Court of Russia in respect of decisions of the European Court of human rights.*

***Ключевые слова:** Европейский Суд по правам человека; решения ЕСПЧ в отношении России; правовые позиции Конституционного Суда РФ.*

***Key words:** European Court of human rights; ECHR judgments against Russia; the legal position of the constitutional Court of the Russian Federation.*

Постановления (решения) Европейского Суда по правам человека (ЕСПЧ) являются результатом осуществления правосудия на основе толкования Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. (Европейская конвенция) и Протоколов к ней. Часть 1 ст. 46 Европейской конвенции предусматривает, что государства-участники обязуются исполнять окончательные постановления Европейского Суда по любому делу, в котором они являются сторонами. Надзор за исполнением постановлений Европейского Суда осу-

ществляется Комитетом министров Совета Европы, который не принимает итоговой резолюции об исполнении постановления до тех пор, пока государство-ответчик не выполнит всех необходимых действий.

Исполнение постановлений Европейского Суда в Российской Федерации требует также контроля и на внутригосударственном уровне. Однако в 2015–2016 гг. в Российской Федерации был разработан законодательно и применен на практике механизм возможного неисполнения решения межгосударственного органа по защите прав и свобод человека, каковым является Европейский Суд. В декабре 2015 г. законодатель предусмотрел специальный правовой механизм, позволяющий Конституционному Суду Российской Федерации (КС РФ) разрешать вопрос о возможности исполнения решения межгосударственного органа по защите прав и свобод человека. В апреле 2016 г. КС РФ рассмотрел вопрос о возможности исполнения в соответствии с Конституцией Российской Федерации постановления Европейского Суда от 4 июля 2013 г. по делу «Анчугов и Гладков против России». В результате КС РФ постановил, что исполнение данного постановления Европейского Суда невозможно в части мер общего характера, предполагающих внесение изменений в российское законодательство, которые позволяли бы ограничивать в избирательных правах не всех осужденных, отбывающих наказание в местах лишения свободы по приговору суда.

В интересах добросовестного выполнения Российской Федерацией международных обязательств в связи с членством в Совете Европы можно обратить внимание на следующее:

1. Правовая идентичность Российской Федерации реализуется в том числе посредством членства в Совете Европы и признания юрисдикции Европейского Суда. Следовательно, необходим диалог КС РФ и Европейского Суда в целях преодоления разногласий в толковании положений Конституции РФ и Европейской конвенции. Для этого требуется комплексное толкование национальных и европейских стандартов в области прав и свобод человека. В частности, можно принять Протокол к Европейской конвенции, наделяющий Европейский Суд правом делать запросы высшим судам государств о толковании национального законодательства.

2. В Федеральном конституционном законе «О Конституционном Суде Российской Федерации» вместо процедуры рассмотрения дел о возможности исполнения решений межгосударственного органа по

защите прав и свобод человека необходимо закрепить процедуру рассмотрения дел о порядке исполнения данных решений, вынесенных по результатам рассмотрения индивидуальных обращений. Такой подход позволит подчеркнуть обязательность постановлений Европейского Суда, вынесенных в отношении Российской Федерации.

3. На доктринальном уровне важно понимание природы Европейского Суда не как политического органа, но как судебного. Следовательно, отношение к правовым позициям Европейского Суда должно быть основано на принципе уважения практики межгосударственных органов по защите прав и свобод человека. Указанный принцип может считаться специальным принципом международного права прав человека.

**Паукова Ю.В.**

к.ю.н., доцент кафедры Конституционного  
и муниципального права Международного  
юридического института

**Paukova J.V.**

candidate of legal Sciences, associate Professor of  
Department of constitutional and municipal law,  
International law Institute

**Регулирование Конвенцией о защите прав  
человека и основных свобод некоторых  
вопросов, касающихся предоставления убежища**

Regulation of the convention for the protection of human rights  
and fundamental freedoms of some issues relating to the  
granting asylum

---

***Аннотация.** В статье рассмотрены вопросы защиты прав лиц, ищущих убежище Европейским Судом по правам человека. Отмечено, что процедура международного наблюдения за проверкой правильности применения Конвенции о статусе беженцев отсутствует. Конвенция о защите прав человека и основных свобод напрямую не содержит положений, касающихся предоставления убежища. Вместе с тем судебная практика ЕСПЧ влияет на предоставление убежища.*

*На примере ст. 3 изучены некоторые решения ЕСПЧ, касающиеся высылки людей (в том числе ходатайствующих о предоставлении убежища) в страну, где им грозят применения пыток, или иного жестокого, бесчеловечного либо унижающего достоинство обращение.*

*Сделан вывод, что Конвенция о защите прав человека и основных свобод рассматривает дела, касающиеся лиц, обратившихся в каком-либо государстве – участнике Конвенции за убежищем, в связи с нарушением положений Конвенции или протоколов к ней. Вопрос же предоставления убежища находится в компетенции конкретного государства.*

***Abstract.** In the article considered the questions of protection of the rights of asylum seekers by the European Court of Human Rights. Noted*

*that there is no the procedure of international observation of the verification of the correct application of the Convention relating to the Status of Refugees. Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms does not contain provisions regarding the granting of asylum. However, the judicial practice of the ECHR influences the asylum.*

*For example, article 3 has explored some of the decisions of the ECHR concerning expulsion of persons (including the applicant for asylum) to a country where they risk torture or other cruel, inhuman or degrading behavior.*

*The conclusion is drawn that the Convention on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms hears cases relating to individuals who applied for asylum in any state party to the Convention in connection with the violation of the Convention or the Protocols thereto. The question of granting of asylum is the competence of a particular state.*

**Ключевые слова:** *убежище, беженец, иностранный гражданин, лицо без гражданства, Совет Европы, Европейский Суд по правам человека, Конвенция о защите прав и основных свобод, УВКБ ООН, высылка, пытки.*

**Key words:** *asylum, refugee, foreign citizen, stateless person, Council of Europe, European court of human rights, Convention on the protection of human rights and fundamental freedoms, UNHCR, deportation, torture.*

Согласно ч. 4 ст. 15 Конституции «общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы»<sup>1</sup>. Российская Федерация является участницей таких международных документов, как Конвенция о статусе беженцев от 28 июля 1951 г.<sup>2</sup> (далее также Женевская конвенция), Протокол, касающийся статуса беженцев, от 31 января 1967 г.<sup>3</sup>, Конвенция о защите прав человек и основных свобод от 4 ноября 1950 г.<sup>4</sup> (далее также – Конвенция, Европейская Конвенция).

Основной формой убежища, предоставляемого на территории России, является предоставление статуса беженца. Названный статус предостав-

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

<sup>2</sup> Бюллетень международных договоров. 1993. № 9. С. 6–28.

<sup>3</sup> Там же. С. 28 – 31.

<sup>4</sup> СЗ РФ. 2001. № 2. Ст. 163.

ляется иностранным гражданам и лицам без гражданства (далее – иностранный гражданин) в соответствии с Федеральным законом от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 «О беженцах»<sup>1</sup>, разработанным и принятым в связи с присоединением России 1 февраля 1993 г. к Конвенции о статусе беженцев.

Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев пристально следит за выполнением государствами – участниками Конвенции о статусе беженцев<sup>2</sup>. Вместе с тем отсутствует процедура международного наблюдения за проверкой правильности применения Конвенции о статусе беженцев. Однако благодаря Конвенции о защите прав человека и основных свобод у иностранцев существует возможность обращения к такому органу, как Европейский Суд по правам человека (далее также – Европейский Суд, ЕСПЧ, Суд).

Основным документом, устанавливающим права и свободы человека, является Конвенция о защите прав человека и основных свобод, принятая Советом Европы в 1950 г.<sup>3</sup> Конвенция и созданная в связи с ее принятием система судебной защиты прав человека основывается на целях «создания более тесного союза между государствами посредством сохранения, развития и эффективной защиты прав человека и основных свобод»<sup>4</sup>. Европейская Конвенция дополнена протоколами, устанавливающими дополнительные гарантии прав человека и его свобод.

Для обеспечения исполнения положений Конвенции в 1959 г. был учрежден Европейский Суд. Согласно Протоколу № 11 к Конвенции о

---

<sup>1</sup> Российская газета. 1993. 20 марта.

<sup>2</sup> По данным УВКБ ООН, в 2015 г. в мире насчитывалось около 60 млн. вынужденно перемещенных лиц, из которых около 20 млн. – беженцы (см. Цифры и факты // УВКБ ООН: официальный сайт. Режим доступа: <http://unhcr.ru/>).

<sup>3</sup> Совет Европы – международная организация, учрежденная в 1949 г., функционирует на территории Европы, деятельность охватывает все сферы сотрудничества государств, за исключением тех, которые затрагивают вопросы обороны (см.: Устав Организации Объединенных Наций (Сан-Франциско, 26 июня 1945 г.), ратифицированный Указом Президиума ВС СССР от 20.08.1945 «О ратификации Устава Организации Объединенных Наций»).

<sup>4</sup> Сальвиа М. Европейская конвенция по правам человека. – СПб.: Юридический центр Пресс, 2004. С. 35.

реорганизации контрольного механизма, созданного в соответствии с Конвенцией<sup>1</sup>, принятому в мае 1994 г. и вступившему в силу в ноябре 1998 г., Европейский суд был реорганизован и на него перешли функции Европейской комиссии по правам человека.

Российская Федерация вступила в Совет Европы в 1996 г. Европейская Конвенция была ратифицирована Россией в 1998 г.<sup>2</sup> Таким образом, лица, находящиеся под юрисдикцией России, получили право на обращение в ЕСПЧ с 5 мая 1998 г.

Часть 3 ст. 46 Конституции России устанавливает, что «каждый вправе в соответствии с международными договорами Российской Федерации обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека». Защита прав и свобод возможна на межгосударственном уровне при соблюдении установленного в Конституции России условия: все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты должны быть исчерпаны.

Статья 1 Конвенции закрепляет, что государства-участники «обеспечивают каждому, находящемуся под их юрисдикцией, права и свободы», предусмотренные Конвенцией.

Европейская Конвенция напрямую не содержит положений, касающихся предоставления убежища, в отличие, например, от Конвенции о статусе беженцев или Всеобщей декларации прав человека от 10 декабря 1948 г.<sup>3</sup>, закрепившей в п. 1 ст. 14, что «каждый человек имеет право искать убежище от преследования в других странах и пользоваться этим убежищем». В этой связи может показаться, что Европейская Конвенция не играет никакой роли в предоставлении убежища в Европе. Но дело обстоит иначе. Судебная практика ЕСПЧ влияет на предоставление убежища по всей Европе. Россия – не исключение.

Первым вопросом, рассмотренным органами Конвенции и в итоге урегулированным Судом, был вопрос о том, применяется ли Европейская Конвенция полностью в ситуациях, касающихся предоставления убежища. Суд неоднократно постановлял, что в Конвенции и в протоколах к ней не существует права на предоставление убежища как та-

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 1998. № 44. Ст. 5400.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 30.03.1998 № 54-ФЗ «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и протоколов к ней» // СЗ РФ. 1998. № 14. Ст. 1514.

<sup>3</sup> РГ. 1995. 5 апр.

кового. В то время как Конвенция о статусе беженцев защищает права в случае опасности преследования, ст. 3 Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания от 10 декабря 1984 г.<sup>1</sup> (далее – Конвенция против пыток) четко запрещает высылку в связи с риском применения в отношении лица пыток. Тем не менее Европейский Суд постановил, что высылка не соответствует основополагающим ценностям Конвенции, а именно «общему наследию политических традиций и идеалов, уважению свободы и верховенства права», о которых говорится в Преамбуле Европейской Конвенции, если бы государства-участники выдавали лицо, заведомо зная, что человек может быть подвергнут пыткам или бесчеловечному, унижающему обращению или наказанию<sup>2</sup>.

Человек вправе обратиться в ЕСПЧ в связи с нарушением положений Конвенции и протоколов к ней, закрепляющих права и свободы. Суд часто рассматривал вопросы, связанные с убежищем, в свете ст. 3. Совершенно очевидно, что это не единственная статья Конвенции, которая имеет отношение к вопросам убежища. Рассмотрение дел по вопросам предоставления убежища могут также затрагивать проблемы противодействия рискам в свете ст. 2 (право на жизнь), ст. 4 (запрет рабства, рабского и принудительного труда), ст. 5 (право на свободу и на личную неприкосновенность), ст. 6 (право на справедливое судебное разбирательство), ст. 7 (запрет обратной силы уголовного наказания), ст. 9 (право на свободу мысли, совести и вероисповедания), ст. 10 (свобода слова), ст. 11 (свобода собраний и объединений), ст. 14 (запрет дискриминации при осуществлении закрепленных Конвенцией прав), ст. 4 Протокола № 4<sup>3</sup> (коллективная высылка иностранцев), ст. 1 Протокола № 7<sup>4</sup> (процедурные гарантии, связанные с высылкой иностранцев), ст. 3 Протокола № 7 (высылка соотечественников), ст. 4 Протокола № 7 (запрет дважды привлекать к уголовной от-

---

<sup>1</sup> BBC СССР. 1987. № 45. Ст. 747.

<sup>2</sup> Mole N., Meredith C. Asylum and the European Convention on Human Rights / Council of Europe: Council of European Publishing, 2010. С. 19–20.

<sup>3</sup> СЗ РФ. 2001. № 2. Ст. 163.

<sup>4</sup> Там же.

ветственности за одно и то же преступление) и ст. 1 Протокола № 12<sup>1</sup> (общий запрет дискриминации)<sup>2</sup>.

Рассмотрим подробнее применение ЕСПЧ ст. 3 Конвенции. Начиная с 1960-х гг. контрольные органы Конвенции регулярно поднимали вопрос о том, что экстрадиция, высылка или депортация в страну, в которой человек возможно будет подвержен подобному обращению, противоречит ст. 3. Вопрос применения впервые был подробно рассмотрен Европейским судом по правам человека в деле «Серинг (Soering) против Соединенного Королевства»<sup>3</sup> касательно экстрадиции (не убежища). Американский штат Вирджиния добивался выдачи Серинга из Британии, чтобы тот предстал перед судом по обвинению в преступлениях. В то время заключенные штата Вирджиния часто содержались в камерах смертников в ожидании исполнения смертного приговора на протяжении 6–8 лет. Европейским судом было установлено, что это явилось бесчеловечным и унижающим человеческое достоинство обращением в нарушение ст. 3.

Суд установил наличие других международных инструментов, например таких как Конвенция против пыток, которые четко и ясно регулируют вопрос высылки лиц в страну, где существует угроза применения пыток. Тем не менее существование других инструментов не исключает применение Европейской Конвенции. Существование данных инструментов не освобождает государства от ответственности согласно ст. 3 за все и любые предвидимые последствия допущенной экстрадиции<sup>4</sup>.

При этом, по мнению С.А. Голубка, «важным фактором здесь является указание на конкретные условия, которые существуют у заявителя и которые делают его уязвимым, например, участие его в прежнем

---

<sup>1</sup> Протокол № 12 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 2000 г. Режим доступа: <http://www.echr.ru/documents/doc> (Протокол № 12 Россией не ратифицирован).

<sup>2</sup> Mole N., Meredith C. *Asylum and the European Convention on Human Rights* / Council of Europe: Council of European Publishing, 2010. С. 23.

<sup>3</sup> Дело «Серинг (Soering) против Соединенного Королевства». Судебное решение от 7 июля 1989 г. Краткое неофициальное изложение обстоятельств дела // Европейская конвенция о защите прав человека: право и практика. – Режим доступа: <http://www.echr.ru/documents/doc/>

<sup>4</sup> Mole N., Meredith C. *Asylum and the European Convention on Human Rights*. / Council of Europe: Council of European Publishing, 2010. С. 20.

режиме, его аффилированность определенными группами, которые подвергаются отдельному насилию»<sup>1</sup>. Относительно ст. 3 Конвенции О.П. Цейтлина отмечает, что «данная норма носит абсолютный характер и никоим образом не зависит от поведения заявителя, его отрицательных характеристик, опасности для принимающей страны и других факторов»<sup>2</sup>. При изучении Европейским Судом ситуации в области прав человека в каждой конкретной стране Судом исследуются различные источники, включая доклады международных организаций правозащитной направленности и информацию государственных органов конкретного государства.

В скором времени после вынесения решения по делу Серинга на рассмотрение Суда было представлено дело «Круза Вараса (Cruz Vargas) и других против Швеции»<sup>3</sup>, ставшим первым делом, касающимся лица, которому было отказано в предоставлении убежища. Суд постановил, что принцип, сформулированный в деле по Серингу, применяется к решениям по высылке и экстрадиции.

Позднее Правительство Соединенного Королевства выступило в качестве третьей стороны в деле «Саади (Saadi) против Италии»<sup>4</sup> и привело аргумент о том, что из-за терроризма право на жизнь поставлено под угрозу, что в Европейской Конвенции не гарантировано право на политическое убежище, а данное право закреплено Женевской конвенцией, которая четко предусматривает, что нет права на убежище там, где лицо, ходатайствующее об убежище, несет ответственность за действия, противоречащие принципам ООН, либо существует угроза национальной безопасности. Однако в постановлении по данному делу Суд указал, что государствам не разрешено любыми способами противодействовать международному терроризму. «Они не должны прибегать к методам, подрывающим сами ценности, которые

---

<sup>1</sup> Убежище. Легализация. Экстрадиция: Материалы 29-го и 30-го семинаров сети «Миграция и Право» Правозащитного центра «Мемориал» 2010 г. / [Сост. Ю.Я. Чардина]. – М.: Валент, 2011. С. 60.

<sup>2</sup> См.: Там же. С. 79.

<sup>3</sup> Дело «Круз Варас (Cruz Vargas) и другие против Швеции». Судебное решение от 20 марта 1991 г. // Европейский суд по правам человека. Официальный сайт. Режим доступа: <http://hudoc.echr.coe.int/>

<sup>4</sup> См.: Дело «Саади против Италии». Судебное решение от 28 февраля 2008 г. // Европейский суд по правам человека. Официальный сайт. Режим доступа: <http://hudoc.echr.coe.int/>

они защищают. Это в большей степени относится к тем «абсолютным» правам, отступления от которых не допускаются даже во время чрезвычайного положения (ст. 15 Конвенции)».

В этой связи необходимо отметить положения п. 1 ст. 32 Женевской конвенции, которая указывает, что «Договаривающиеся государства не будут высылать законно проживающих на их территории беженцев иначе, как по соображениям государственной безопасности или общественного порядка», что корреспондирует ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации. При этом Конвенция о статусе беженцев гласит, что высылка таких лиц возможна только «во исполнение решений, вынесенных в судебном порядке».

Таким образом, любое государство, в том числе и Россия, вправе высылать лиц, ранее ходатайствовавших о предоставлении убежища, когда существует угроза национальной безопасности и общественному порядку, но страна должна воздерживаться от высылки людей в государство, где существует угроза применения пыток или иного жестокого, бесчеловечного либо унижающего достоинство поведение.

Цель Конвенции – защита прав лиц от возможных нарушений со стороны публичных властей, а не способ судебного контроля над действующим в государствах-участниках правом<sup>1</sup>. Европейский Суд «не может считать правосудие страны в целом справедливым или несправедливым. ЕСПЧ рассматривает конкретную ситуацию и приходит к выводу о том, было ли справедливым рассмотрение конкретного дела»<sup>2</sup>. В этой связи в случае, когда в решении Европейского суда затронуты нормы государства на их соответствие положениям Конвенции, суд не вправе давать этому государству прямые предписания об изменении внутреннего законодательства. Он только констатирует эти нарушения, называя такие выводы «декларативными». Вместе с тем если все же констатируется нарушение прав, предусмотренных Конвенцией, суд обязывает выплатить заявителю, чьи права были нару-

---

<sup>1</sup> Туманов В.А. Европейский суд по правам человека. Очерк организации и деятельности. – М.: НОРМА, 2001. С. 49.

<sup>2</sup> Убежище. Легализация. Экстрадиция: Материалы 29-го и 30-го семинаров сети «Миграция и Право» Правозащитного центра «Мемориал» 2010 г. / [Сост. Ю.Я. Чардина]. – М.: Валент, 2011. С. 55.

шены государством-ответчиком, денежное возмещение за причиненный ему материальный ущерб и моральный вред<sup>1</sup>.

По результатам рассмотрения жалобы Европейский суд принимает решения. Судом могут быть также применены «общие меры», которые предполагают действия государства, направленные на предотвращение в будущем аналогичных нарушений, в частности, путем внесения изменений в национальное законодательство либо изменения практики. «Индивидуальные меры», например, запрет высылки лица государством, в результате которого человек может быть подвергнут пыткам или иному жестокому, бесчеловечному либо унижающему достоинство поведению.

Помимо решений ЕСПЧ, устанавливающих невозможность высылки людей, Суд во время рассмотрения жалобы может устанавливать предварительные меры, закрепленные регламентом Суда<sup>2</sup>. К иностранцу Европейским Судом может быть применено «правило 39» регламента Европейского Суда, в соответствии с которым лицо не может быть выслано из страны.

Согласно ст. 39 Регламента «по просьбе одной из сторон дела или любого другого заинтересованного лица либо по собственной инициативе Палата или, в случае необходимости, Председатель Секции или дежурный судья», назначенный на основании п. 4 ст. 39 Регламента, «могут указать сторонам на любые предварительные меры, которые они сочтут необходимыми в интересах сторон или надлежащего проведения судебного разбирательства». В случае возможной высылки из страны лица, ищущего убежище, такими мерами является приостановление процедуры высылки в том случае, когда лицо может быть подвергнуто пыткам или иному жестокому, бесчеловечному либо унижающему достоинство поведению. В случае принятия таких мер Комитет Министров незамедлительно уведомляет соответствующее государство о принятых по делу предварительных мерах.

Если лицо обратилось в ЕСПЧ и к нему применено «правило 39» Регламента Европейского Суда, государство должно приостановить процедуру высылки. В случае пребывания иностранца в специальном учреждении МВД России, предназначенном для содержания ино-

---

<sup>1</sup> Туманов В.А. Указ. соч. С. 174–177.

<sup>2</sup> Регламент Суда // European Court of Human Rights. официальный сайт. – Режим доступа: URL: [http://www.echr.coe.int/Documents/Rules\\_Court\\_rus.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Rules_Court_rus.pdf).

странных граждан, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации, депортации или реадмиссии (далее – СУВСИГ), при применении к такому лицу «правила 39», срок пребывания должен быть в установленном порядке продлен. Если лицо не содержалось в СУВСИГе и к нему применено «правило 39» Регламента, то ему необходимо продлевать срок временного пребывания на территории Российской Федерации на срок, необходимый для принятия Судом окончательного решения по его жалобе.

За исполнением решений суда осуществляет надзор Комитет министров Совета Европы. В случае их неисполнения к правительству страны могут быть применены соответствующие санкции, например приостановление членства<sup>1</sup>.

Вместе с тем согласно изменениям, внесенным Федеральным конституционным законом от 14 декабря 2015 г. № 7-ФКЗ<sup>2</sup> в ФКЗ от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»<sup>3</sup>, Конституционный Суд РФ рассматривает запросы Минюста России о разрешении вопроса о возможности исполнения решения Европейского суда по правам человека в том случае, если заявитель считает, что исполнение решения ЕСПЧ невозможно, поскольку оно основано на положениях международного договора РФ в истолковании, приводящем к их расхождению с Конституцией Российской Федерации<sup>4</sup>.

При этом Конституционный Суд по итогам рассмотрения дела принимает постановление о возможности либо о невозможности исполнения в целом или в части в соответствии с Конституцией РФ решения Европейского суда, принятого на основании положений международного договора Российской Федерации в их истолковании ЕСПЧ, в связи с которым был подан запрос в Конституционный Суд РФ. В случае если Конституционный Суд принимает постановление о

---

<sup>1</sup> Подробнее см.: Паукова Ю.В. Европейский суд по правам человека: организация деятельности, критерии приемлемости индивидуальных жалоб // Первые Всероссийские Державинские чтения: Сборник статей: В 4 кн. (Москва, 12 октября 2005 г.). Кн. 2: Проблемы публичного права / Отв. ред. Ю.А. Крохина. – М.: РПА МЮ РФ, 2005. С. 38–46.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2015. № 51. Ст. 7229.

<sup>3</sup> СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447.

<sup>4</sup> См.: статьи 104.1, 104.2 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации».

невозможности исполнения в целом или в части решения Европейского суда, то в России не могут осуществляться (приниматься) «какие-либо действия (акты), направленные на исполнение соответствующего решения межгосударственного органа по защите прав и свобод человека»<sup>1</sup>.

Таким образом, Европейская Конвенция рассматривает дела, касающиеся лиц, обратившихся в каком-либо государстве – участнике Конвенции за убежищем, в связи с нарушением положений Конвенции или протоколов к ней. Вопросы убежища урегулированы Женевской конвенцией, и предоставление иностранному гражданину убежища находится в компетенции конкретного государства.

На примере ст. 3 Конвенции проанализирована возможность как приостановки высылки лица в ходе рассмотрения Судом его жалобы, так и отмены ее по результатам рассмотрения жалобы.

В этой связи необходимо подчеркнуть, что компетентными органами каждое обращение иностранца о предоставлении убежища должно быть рассмотрено, решение о предоставлении убежища должно быть принято в соответствии с Федеральным законом «О статусе беженцев»<sup>2</sup>, высылка же возможна после изучения ситуации с правами человека в соответствующей стране и возможными последствиями высылки в страну заявителя.

### **Список использованной литературы**

1. Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 г. // РГ. 1995. 5 апр.
2. Конвенция о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. // СЗ РФ. 2001. № 2. Ст. 163.
3. Конвенция о статусе беженцев от 28 июля 1951 г. // Бюллетень международных договоров. 1993. № 9.
4. Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания от 10 декабря 1984 г. // ВВС СССР. 1987. № 45. Ст. 747.

---

<sup>1</sup> См.: Статья 104.4 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации».

<sup>2</sup> РГ. 1993. 20 марта.

5. Протокол № 4 об обеспечении некоторых прав и свобод помимо тех, которые уже включены в Конвенцию и первый Протокол к ней от 16 сентября 1963 г. // СЗ РФ. 2001. № 2. Ст. 163.
6. Протокол № 7 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 22 ноября 1984 г. // СЗ РФ. 2001. № 2. Ст. 163.
7. Протокол № 11 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод о реорганизации контрольного механизма, созданного в соответствии с Конвенцией, от 11 мая 1994 г. // СЗ РФ. 1998. № 44. Ст. 5400.
8. Протокол № 12 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 2000 г. // Европейская конвенция о защите прав человека: право и практика. Режим доступа: <http://www.echr.ru/>
9. Протокол, касающийся статуса беженцев, от 31 января 1967 г. // Бюллетень международных договоров. 1993. № 9.
10. Регламент Суда // European Court of Human Rights: официальный сайт. Режим доступа: URL: <http://www.echr.coe.int/>
11. Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12.12.1993 // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.
12. О беженцах: Федеральный закон от 19.02.1993 № 4528-1 // РГ. 1993. 20 марта.
13. О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию: Федеральный закон от 15.08.1996 № 114-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 34. Ст. 4029.
14. О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации: Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ // РГ. 2002. 31 июля.
15. Об утверждении Положения о порядке предоставления Российской Федерацией политического убежища: Указ Президента Российской Федерации от 21.07.1997 № 746 // СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3601.
16. О предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации: Постановление Правительства Российской Федерации от 09.04.2001 № 274 // СЗ РФ. 2001 г. № 16. Ст. 1603.
17. Mole N., Meredith C. Asylum and the European Convention on Human Rights / Council of Europe: Council of European Publishing, 2010.
18. Безруков А.В. Конституционное право России: Учебное пособие. 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Юстицинформ, 2015.

19. Шикута Я. и Хубалкова Е. Европейский Суд по правам человека. Судебная практика Большой палаты за 1998–2006 гг. Т. I. Серия «Подборка решений Европейского Суда по правам человека», 2010.
20. Гудвин-Гилл Г.С. Статус беженца в международном праве / Пер. с англ. под ред. М.И. Левиной. – М.: ЮНИТИ, 1997.
21. Европейский суд по правам человека: организация деятельности, критерии приемлемости индивидуальных жалоб / Ю.В. Паукова // Первые Всероссийские Державинские чтения: Сборник статей: В 4 кн. (Москва, 12 октября 2005 г.). Кн. 2: Проблемы публичного права / Отв. ред. Ю.А. Крохина. – М.: РПА МЮ РФ, 2005.
22. Международное право: Учебник / Б.М. Ашавский, М.М. Бирюков, В.Д. Бордунов и др.; отв. ред. С.А. Егоров. – М.: Статут, 2015.
23. Международное право: Учебник для бакалавров / Под ред. А.Н. Вылегжанина. 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрайт, 2012.
24. Решения Европейского Суда по правам человека в отношении лиц, ищущих убежище на территории Российской Федерации. Т. II. Серия «Подборка решений Европейского Суда по правам человека», 2010.
25. Рожкова М.А., Афанасьев Д.В. Новые правила обращения в Европейский Суд по правам человека: текст Регламента, новеллы, комментарии. – М.: Статут, 2004.
26. Убежище. Легализация. Экстрадиция: Материалы 29-го и 30-го семинаров сети «Миграция и Право» Правозащитного центра «Мемориал» 2010 г. / [Сост. Ю. Я. Чардина]. – М.: Валент, 2011.
27. Хабриева Т.Я. Миграционное право России: теория и практика / Т.Я. Хабриева. – М.: Контракт, 2008.
28. Хрестоматия по делам беженцев. Решения, документы, материалы / Гл. ред. М. Фуллертон, отв. ред. Н. Зайберт. 2-е изд. на рус. яз. – Будапешт: Венгерский Хельсинкский Комитет, 2014.
29. Автоматизированная система обеспечения законодательной деятельности // Государственная Дума: официальный сайт. Режим доступа: <http://asozd.duma.gov.ru/>
30. URL: <http://www.un.org/ru/index.html>. УВКБ ООН: официальный сайт. Режим доступа: <http://unhcr.ru/>

**Прутова М.В.**

студентка 2-го курса магистратуры  
Международного юридического института

**Prutova M.V.**

Student of the 2nd course of the Master's program  
of the International Law Institute

**Противодействие коррупции  
средствами гражданского права:  
некоторый зарубежный и отечественный опыт**

Counteraction of corruption in Russia:  
foreign and domestic experience

---

***Аннотация.** В данной статье рассматривается актуальность противодействия коррупции в гражданском праве. Актуальность темы обусловлена значимыми изменениями в сфере международных, публичных и частных правоотношений в сфере коррупции, что порождает более детальное изучение данного вопроса. Задачами является сравнение, изучение и анализ коррупции, а также методы правового воздействия на указанное общественное явление.*

***Abstract.** In this article, the relevance of countering corruption in civil law is considered. The relevance of the topic is due to important changes in the sphere of international relations, which give rise to a more detailed study of this issue. The task is to compare, study and analyze corruption, as well as methods of its impact on the social phenomenon.*

***Ключевые слова:** противодействие коррупции, гражданское право, Следственный Комитет РФ, опыт Франции.*

***Key words:** counteraction to corruption, civil law, Investigation Committee of the Russian Federation, the experience of France.*

Коррупции так много в современном мире, что о ней говорит каждый, и газетные сенсации не могут реально способствовать нахождению адекватных средств и методов противодействия этому социальному злу.

Так что же такое коррупция? При определении данного термина мы не можем не обратиться к международному праву, поскольку подходы к пониманию неоднозначны. Чтобы дать понятие «коррупция», необходимо ориентироваться на подходы, которые прямо указаны в международных правовых актах, а именно проанализировать статью Конвенции ООН против коррупции, принятой Генеральной Ассамблеей 31 октября 2003 г. (далее – Конвенция ООН)<sup>1</sup>, в которой используется наиболее полная трактовка коррупции, как корыстного служебного злоупотребления, не ограничивающая ее только подкупом государственных служащих.

Следственный комитет России в 2016 г. арестовал имущество коррупционеров на 18 млрд. рублей, о чем заявил председатель СК РФ А. Бастрыкин во время расширенной коллегии ведомства по итогам работы ведомства в 2016 г. По словам Бастрыкина, стоимость арестованного имущества достигает 80 % от суммы ущерба по делам о коррупции. «Но я убежден, что реальный ущерб гораздо больше, выше, крупнее. Мы понимаем, что большое количество украденного имущества уходит за границу», – заявил председатель СК РФ<sup>2</sup>.

Немало для разработки проблематики противодействия коррупции сделано и в рамках Совета Европы. Например, разработаны конвенции Совета Европы «Об уголовной ответственности за коррупцию» 1999 г., вступила в силу в 2002 г., «О гражданско-правовой ответственности за коррупцию», принята в 1999 г., вступила в силу в 2003 г. В 2003 г. был принят дополнительный протокол к конвенции Совета Европы «Об уголовной ответственности за коррупцию», вступил в силу в 2005 г.

Важно заметить, что на национальном уровне подходы к определению коррупции различаются. Например, в законодательстве Франции закреплено более 20 составов коррупционных правонарушений, в их числе составы, предусматривающие уголовную ответственность юридических лиц, а в Великобритании с 1916 г. предусмотрена ответственность за коррупционные правонарушения, в настоящее время их

---

<sup>1</sup> Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (принята в г. Нью-Йорке 31.10.2003 Резолюцией 58/4 на 51-м пленарном заседании 58-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН) // Собрание законодательства РФ. 26.06.2006. № 26. Ст. 2780.

<sup>2</sup> Следственный комитет: за прошлый год арестовано имущество коррупционеров на 18 млрд. рублей // <https://russian.rt.com/russia/news/>

количество увеличено. Законодательство устанавливает понятие коррупционно-направленного действия, при этом не давая его подробного описания. Шире понятие коррупции трактуется в законодательстве США: противоправные действия с участием не только физических, но и юридических лиц, а также публичных и частных структур как в самих штатах, так и за их пределами<sup>1</sup>.

В России же понятие «коррупция» закреплено в Федеральном законе от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» определяет коррупцию как злоупотребление служебным положением, дачу взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими лицами, добавляя, что данные действия могут быть совершены как от имени или в интересах физического лица, так и юридического лица.

Из вышеизложенного определения мы видим, что коррупция возникает в сфере гражданских правоотношений, однако одним из участников данных отношений является должностное лицо. Поэтому коррупционные отношения в сфере гражданских отношений могут возникнуть при наличии возможности у лица использовать свое должностное положение в целях получения выгоды или желание приобрести что-либо, не имея на то оснований. Если в первом случае должностное лицо является инициатором коррупционного поведения, то во втором – такое поведение иницирует лицо, не являющееся должностным. Поэтому во втором случае для возникновения коррупционного поведения необходимо, чтобы инициатива нашла ответ<sup>2</sup>.

Изысканием действенных средств и методов по борьбе с коррупцией занимаются законодательные и исполнительные органы власти, а также облуживающие их науки и, конечно же, юриспруденция.

---

<sup>1</sup> Мусаелян М.Ф., Хатаева М.А. Правовые проблемы противодействия коррупции // КонсультантПлюс. С. 1–2.

<sup>2</sup> Севальнев В.В. Антикоррупционное законодательство Российской Федерации и Китайской Народной Республики: сравнительно-правовой аспект // Журнал российского права. 2015. № 10. С. 151–157.

В юриспруденции выделяют два способа противодействия коррупции:

1) содействие органам законодательной власти в своевременном принятии антикоррупционных нормативных правовых актов (в том числе путем проведения антикоррупционной экспертизы проектов этих актов);

2) содействие органам исполнительной власти в надлежащем применении и соблюдении законодательных и иных действующих нормативных правовых актов, особенно в практической реализации их антикоррупционной направленности.

Согласно российскому законодательству имеется запрет на получение в связи с должностным положением или в связи с исполнением должностных обязанностей вознаграждения от физических и юридических лиц (подарки, денежное вознаграждение, ссуды, услуги, оплата развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения).

Поэтому российские юристы, анализируя соотношение понятий «подарок» и «взятка», говорят о том, что положение, закрепленное в подп. 3 п. 1 ст. 575 ГК РФ, является несостоятельным с социально-правовой стороны, так как размывает основания разграничения подарка и выгод незаконного характера. Кроме того, это положение нарушает механизм правового регулирования, баланс публичного и частного начал. Получается, что властные отношения в сфере государственного и муниципального управления, принципы публичной службы регламентируются нормами частного права. Из этого вытекает вывод о том, что данное положение не соответствует задачам эффективного противодействия коррупции и бескомпромиссного привлечения к ответственности должностных лиц, которые используют свои властные полномочия в корыстных целях<sup>1</sup>.

Опять же Гражданским кодексом Российской Федерации разрешено одарять служащего в связи с официальными мероприятиями и оставлять подарок в собственности должностного лица, если его стоимость не более трех тысяч рублей, в случае же большей стоимости подарок поступает в собственность публично-правового образования, чьи интересы представлял служащий.

Однако при обращении к международным правовым актам, а именно при рассмотрении вопросов присоединения Российской Феде-

---

<sup>1</sup> Бондарева А.В., Бондарева Г.А. Антикоррупционные запреты на муниципальной службе // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2014. № 4. С. 20.

рации к Конвенции о гражданско-правовой ответственности за коррупцию, заключенной в г. Страсбурге 4 ноября 1999 г., и имплементации положений Конвенции ООН было выдвинуто предложение об установлении механизма гражданско-правовой ответственности должностных лиц, непосредственно совершивших коррупционные деяния, розыска и возврата имущества, полученного преступным путем и конфискованного в результате международного сотрудничества, в Российскую Федерацию.

Отдельным важнейшим направлением в деятельности ОЭСР является борьба с коррупцией, осуществляемая в соответствии с Конвенцией по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при совершении международных коммерческих сделок от 21 ноября 1997 г. В настоящее время участниками Конвенции являются 40 государств, что говорит о значимости антикоррупционного сотрудничества под эгидой ОЭСР<sup>1</sup>.

Включение указанной Конвенции в число направлений деятельности ОЭСР обусловлено тем, что взяточничество получило широкое распространение при ведении международных деловых операций, в том числе в торговле и сфере инвестиций, что вызывает серьезную озабоченность морального и политического характера, подрывает принципы надлежащего государственного управления и препятствует экономическому развитию, а также ведет к искажению условий международной конкуренции (преамбула Конвенции).

Деятельность ОЭСР по осуществлению антикоррупционного международного сотрудничества побудила другие международные организации (такие как Совет Европы, Организация американских государств, Европейский Союз, Организация Объединенных Наций и многие другие) предпринять действия, направленные на борьбу с коррупцией. Международное сотрудничество в масштабах всей планеты крайне важно, и в нем должны участвовать все силы – национальные правительства, представители деловых кругов, профсоюзные и неправительственные организации, а также общественность<sup>2</sup>.

Россия, присоединившись к сотрудничеству, предприняв действия, направленные на борьбу с коррупцией, приняла меры. Согласно ст. 1

---

<sup>1</sup> Сведения о государствах, ратифицировавших Конвенцию, см. на официальном сайте ОЭСР: <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/>

<sup>2</sup> Прекратим прежнюю практику ведения бизнеса. Борьба со взяточничеством и коррупцией // OECD. 2001. С. 7.

Федерального закона «О противодействии коррупции» противодействие коррупции должно выражаться и в деятельности по минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений.

В гражданских правоотношениях механизмом такой минимизации выступает институт недействительности сделок, в частности признание недействительности сделок, совершенных в результате коррупционных правонарушений: коррупционных как по своей цели, так и совершенных в результате коррупционных правонарушений (заключение контракта для государственных нужд в результате неправомерной победы в конкурсе, ставшей встречным удовлетворением «одарению» должностного лица (данной ему взятке) – участника конкурсной комиссии и т.п.), на основании норм ст. 168, 169 и 170 ГК РФ. И хотя большинство авторов рассматривают коррупционную сделку как разновидность недействительной сделки с точки зрения конкуренции ст. 168 и ст. 169 ГК, все же представляется возможным применение их обеих в зависимости от конкретных условий совершения сделки, условий договора, ее оформляющего, и ее правовых и экономических последствий<sup>1</sup>.

Проанализировав нормативную базу, регламентирующую коррупцию как на мировом уровне, так и в России, можем сделать следующие выводы.

Во-первых, коррупция является одной из наиболее распространенных проблем во всем мире.

Во-вторых, на борьбу с коррупцией направлена работа как международных организаций, так и внутригосударственных организаций, государственных органов.

Рассмотрев отечественное законодательство по противодействию коррупции, пришли к выводу, что граждане нуждаются в насыщении информационными технологиями и попросту информированием о результатах деятельности бизнеса и органов государственной власти. Также необходимы разработка и более детальный анализ причин возникновения коррупции. Необходимо дальнейшее совершенствование законодательства по противодействию коррупции.

---

<sup>1</sup> Токарева К.Г. Коррупционная сделка как разновидность недействительной сделки // Юрист. 2014. № 11. С. 22–26; Корякин В.М., Воропаев Д.А. Вопросы недействительности гражданско-правовых сделок, совершенных с признаками коррупции // Российская юстиция. 2014. № 6. С. 6–10.

В этом же русле звучит и предложение председателя Следственного комитета РФ А. Бастрыкина о необходимости введения конфискации имущества для борьбы с коррупцией в нашей стране. «Пока мы не решим вопрос введения в законодательство полноценной формы конфискации имущества, не только похищенного или переписанного на родственников, а реального возмещения ущерба в том объеме, в котором он причинен преступником, мы не сможем добиться реального перелома в борьбе с коррупцией и хищениями, особенно госсредств», – говорит А. Бастрыкин.

По его словам, следствие, например, добьется возмещения ущерба по делу обвиненного в коррупции экс-губернатора Сахалина Александра Хорошавина. «По делу Хорошавина, я надеюсь, мы завершим работу, полностью возместим ущерб путем предъявления иска в рамках гражданского судопроизводства <...> и обращения в доход государства всего, что было наворовано и получено в виде взятки», – подчеркнул он<sup>1</sup>.

### **Список использованной литературы**

1. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции» (принята в г. Нью-Йорке 31.10.2003 Резолюцией 58/4 на 51-м пленарном заседании 58-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН) // Собрание законодательства РФ. 2006. 26.06. № 26. Ст. 2780.

2. Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию (ETS № 174) [рус., англ.] (Заключена в г. Страсбурге 4.11.1999) // КонсультантПлюс.

3. Гражданский кодекс Российской Федерации (ч. 1). 30.11.1994. № 51-ФЗ (ред. от 28.12.2016) // Собрание законодательства РФ. 1994. 5.12. № 32. Ст. 3301.

4. Гражданский кодекс Российской Федерации (ч. 2). 26.01.1996 № 14-ФЗ (ред. от 23.05.2016) // Собрание законодательства РФ. 29.01.1996. № 5. Ст. 410.

5. Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О противодействии коррупции» // Собрание законодательства РФ. 29.12.2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.

6. Бондарева А.В., Бондарева Г.А. Антикоррупционные запреты на муниципальной службе // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2014.

---

<sup>1</sup> <https://russian.rt.com/russia/news/>

7. Мусаелян М.Ф., Хатаева М.А. Правовые проблемы противодействия коррупции // КонсультантПлюс.
8. Севальнев В.В. Антикоррупционное законодательство Российской Федерации и Китайской Народной Республики: сравнительно-правовой аспект // Журнал российского права. 2015. № 10.
9. Токарева К.Г. Коррупционная сделка как разновидность недействительной сделки // Юрист. 2014. № 11.
10. Корякин В.М., Воропаев Д.А. Вопросы недействительности гражданско-правовых сделок, совершенных с признаками коррупции // Российская юстиция. 2014.
11. <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/>
12. Прекратим прежнюю практику ведения бизнеса. Борьба со взяточничеством и коррупцией // OECD. 2001.

Репина Т.К.

студентка Одинцовского филиала  
Международного юридического института

Repina T.K.

student of the Odintsovo branch  
of the International Law Institute

## Европейская хартия местного самоуправления 1985 г. и ее роль в совершенствовании местного самоуправления в Российской Федерации<sup>1</sup>

The European Charter of Local Self-Government of 1985  
and its role in improving local self-government  
in the Russian Federation

---

***Аннотация.** Ставится вопрос о практике применения Европейской хартии местного самоуправления в РФ.*

***Abstract.** The question is raised about the practice of applying the European Charter of Local Self-Government in the Russian Federation.*

***Ключевые слова.** Правовая природа Хартии, принципы и нормы Хартии, учет Хартии в законодательстве РФ.*

***Key words.** The legal nature of the Charter, the principles and norms of the Charter, the inclusion of the Charter in the legislation of the Russian Federation.*

Европейская хартия местного самоуправления (далее – Хартия) от 15 октября 1985 г. была ратифицирована Федеральным Собранием и вступила в законную силу на территории Российской Федерации с 1 сентября 1998 г. в соответствии с Федеральным законом от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления».

Определение «Хартия» в международном праве – это правовой акт, не имеющий обязательной силы, по смыслу близкий к декларации и формулирующий основные положения и цели каких-либо междуна-

---

<sup>1</sup> Научный руководитель: преподаватель СПО МЮИ Гришина Т.М.  
228

родных договоренностей субъектов политических и правовых отношений.

Европейская хартия местного самоуправления является основным международным источником правового регулирования сферы местного самоуправления. По своей юридической природе она является международно-правовым договором, и поэтому Хартию следует применять, учитывая особенности такой формы нормативно-правового акта.

По существу, Хартия является юридической конкретизацией другого документа – Декларации принципов местного самоуправления, датированной 1968 г. Последовавшие многолетние и многораундовые консультации привели в 1981 г. к выработке действующего текста Хартии. Еще 4 года ушли на его доработку. И только в июне 1985 г. в Страсбурге Европейская хартия местного самоуправления была принята Комитетом министров Совета Европы в форме конвенции 15.10.1985.

Как международный договор Хартия является составной частью правовой системы Российской Федерации, и ее нормы имеют приоритет перед нормами федеральных законов, в соответствии с ч. 4 ст. 15 Конституции РФ *«Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора»*.

На практике прямого действия нормы, обусловленные Хартией, не имеют в условиях действующего нормативного регулирования в РФ.

Значение Хартии – поддержание неснижаемых гарантий местного самоуправления, в случае если гарантии, установленные Конституцией и законодательством РФ, на настоящее время больше.

В частности соблюдено требование ст. 2 Хартии, согласно которому принцип местного самоуправления должен быть признан во внутреннем законодательстве и, по возможности, в Конституции государства.

Также соблюдены предписания Хартии, согласно которым:

– основные полномочия органов местного самоуправления устанавливаются Конституцией или законом;

– органы местного самоуправления в пределах, установленных законом, обладают полной свободой действий для реализации собственной инициативы по любому вопросу, который не исключен из сферы их компетенции и не находится в ведении какого-либо другого органа

власти; осуществление публичных полномочий, как правило, должно преимущественно возлагаться на органы власти, наиболее близкие к гражданам, передача какой-либо функции какому-либо другому органу власти должна производиться с учетом объема и характера конкретной задачи, а также требований эффективности и экономии (ст. 4 Хартии);

– изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается только с учетом мнения населения соответствующих территорий, в том числе путем проведения референдума там, где это допускается законом (ст. 5);

– местные органы власти должны иметь возможность, не нарушая более общих законодательных положений, сами определять свои внутренние административные структуры, которые они намерены создать, с тем чтобы те отвечали местным потребностям и обеспечивали эффективное управление (ст. 6 Хартии), а также другие предписания Хартии.

Любопытен тот факт, что Россия могла принимать к исполнению Хартию не целиком, а частично (при этом ее ст. 12 оговаривает перечень тех пунктов, принятие обязательств по которым обязательно).

При сдаче на хранение ратификационной грамоты или документа о принятии или одобрении каждая сторона может указать категории органов местного или регионального самоуправления, которыми она намерена ограничить применение настоящей Хартии, или те категории, которые она намерена исключить из сферы ее применения, в соответствии со ст. 13.

В момент подписания или сдачи на хранение ратификационной грамоты или документа о принятии, одобрении или присоединении к Хартии любое государство может указать территорию или территории, в отношении которых будет применяться настоящая Хартия (ст. 16).

Однако необходимо отметить, что Россия не воспользовалась ни одной возможностью оговорок, признав тем самым, что Хартия в полном объеме распространяется на Российское местное самоуправление.

Открытый характер конвенции позволил ряду стран присоединиться к Хартии. В частности, от имени России Хартия была подписана 28 февраля 1996 г., ратифицирована федеральным законом в 1998 г. и вступила в силу с 1 сентября 1998 г.

Российская Федерация присоединилась к Европейской хартии местного самоуправления путем подписания и последующей ратифика-

ции. Однако это не значит, что все положения Хартии должны немедленно и неукоснительно выполняться на территории РФ.

Европейская хартия местного самоуправления имеет важное значение для законодательства Российской Федерации, являясь международно-правовым источником российского муниципального права. Однако Конституция РФ и Федеральные Конституционные законы РФ имеют по отношению к Хартии высшую юридическую силу, что касается в том числе и правовых норм, содержащихся в статьях гл. 8 Конституции РФ. Кроме того, самим текстом Хартии определено, что с момента ее ратификации государство обязано соблюдать не все нормы, а только изложенные в определенном числе пунктов текста Хартии.

Несмотря на указанные ограничения, руководство Российской Федерации придает большое значение постепенной реализации положений Хартии, которая признается ориентиром развития муниципального права России. Об этом свидетельствует и тот факт, что проект нового Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» прошел экспертизу в европейских экспертных организациях, в том числе на предмет соответствия духу и букве Европейской хартии местного самоуправления.

Среди международно-правовых документов, непосредственно направленных на регулирование местного самоуправления, в первую очередь можно выделить Европейскую хартию местного самоуправления (Страсбург, 15 октября 1985 г.). Данная Хартия определяет минимальные права местного самоуправления, которые должны быть гарантированы государствами, ее подписавшими.

Под местным самоуправлением в Хартии понимаются право и способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, в соответствии со своей компетенцией и в интересах местного населения. Это право осуществляется советами или собраниями, состоящими из членов, избранных путем свободного, тайного, прямого, равного и всеобщего голосования. Советы или собрания могут располагать подотчетными им исполнительными органами. Это положение ни в коей мере не исключает обращения к собраниям граждан, референдуму или любой другой форме прямого участия граждан там, где это допускается по закону.

Россия подписала Хартию 28 февраля 1996 г. и ратифицировала ее 5 мая 1998 г. В случае противоречия любого положения российского

законодательства Европейской хартии должны применяться нормы Хартии.

### **Список использованной литературы**

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // Парламентская газета. 2009. 10 янв. № 4.
2. Европейская хартия местного самоуправления // СЗ РФ. 1998. № 36.
3. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ред. от 25.12.2008) // Собрание законодательства РФ. 6.10.2003. № 40.
4. Дмитриев Ю., Тарасов О. Европейская хартия местного самоуправления и российское законодательство // Право и жизнь. 1997. № 12.
5. Основы Европейской хартии местного самоуправления. – М., 2000.

**Рязанцева Т.Л.**

к.с.н., доцент кафедры  
теории и истории государства и права  
Международного юридического института

**Ryazantseva T.L.**

Ph. D. associate Professor, Department of Theory and history  
of state and law of the International law Institute

**Права человека в России  
(историко-правовой аспект)**

**Human Rights in Russia (Historico-legal aspects)**

---

***Аннотация.** Данный материал предполагает обзор и анализ эпохи (вторая половина XIX в. – начало XX вв.), в контексте обозначенной проблематики. Период выбран неслучайно, так как речь идет о правах человека в современном понимании, с посылом на общечеловеческие ценности, буржуазные права и свободы. Именно 1861 г. (отмена крепостного права в России) дает импульс к развитию данного феномена, являясь, на наш взгляд, неким Рубиконом в развитии государственно-правовых отношений. Буржуазно-правовые реформы вторая половина XIX в. способствовали демократизации общества в целом, явились фактором, ступенью к созданию парламентаризма в России. Автор предполагает продолжить рассмотрение данной проблематики в контексте XX в.*

***Abstract.** The article gives review and analysis of the epoch (mid to late 19th to turn of the 20th century) within the frame of mentioned problem. The chosen period is interesting as the question about human rights in modern understanding, with the message of human values, middle – class freedoms.*

*It's 1861 (abolition of serfdom in Russia) that gives impact for developing such phenomenon causing, for our opinion, some Rubicon in state legal relations.*

*Bourgeois-liberal reforms of mid to late 18th century help to democratize social life in whole, being the step for building parlamentarizm in Russia.*

*The author is planning to continue making study of such problem in contexts of 20th century.*

**Ключевые слова:** права человека; буржуазные свободы; парламентаризм; демократизация; социально-правовой статус; общественное сознание, национальный вопрос, всеобщее равенство перед законом; «Русская Правда»; судебная реформа.

**Key words:** human rights, bourgeois rights and freedom, «Russkaia Pravda», judicial reform, parlamentarizm, democratization, national problem, legal status, social conscience, equality before the law, civilization, scientific relativism, liberalism, codification.

Касаясь обозначенной проблематики, стоит отметить, что права человека в юридическом контексте в той или иной степени защищаются со времен образования государственности. В этом, надо полагать, одна из важнейших миссий государства как главного политико-правового института.

Уровень государственной цивилизации предполагает правовую детерминанту, силу закона, регламентирующую кровно-родственную детерминанту, характерную для доцивилизованного (в обозначенном контексте, кроме социологического) уровня развития общества. Безусловно, закон и алгоритмы социальных взаимоотношений носят классовый, дифференцированный подход, согласно той или иной эпохе. Защита интересов правящих слоев (или классов) закономерно ущемляет права или интересы так называемых «низших» слоев общества. Князья, бояре, смерды, рядовичи, холопы имели различные социально-правовые статусы, о чем и свидетельствует Русская Правда, первый письменный источник права на Руси. Статья из Краткой редакции Русской Правды<sup>1</sup>:

«...19. Аще убьютъ огнищанина в обиду, то платити за нь 80 гривен убици, а людем не надобе; в подъездном княжи 80 гривен...

22. А в княжи тивуне 80 гривен...

24. А сельском старосте княжи... 12 гривне.

25. А в рядовници княже 5 гривен.

26. А в смерде и в холопе 5 гривен...

---

<sup>1</sup> Российское законодательство X–XX вв. Т. 1. Законодательство Древней Руси. М., 1984. С. 47–49.

28. А за князь конь, иже той и с пятном, 3 гривне, а за смердии 2 гривны...»

Как видим, не только жизнь оценивалась согласно статусу, но и имущество ценилось согласно социально-правовому статусу человека.

Документ свидетельствует, что за убийство женщины – половина штрафа.

При этом суд по Русской Правде был достаточно демократичным. Наблюдается некоторое равенство перед судом (но не в степени наказания), когда стороны вели открытый, состязательный диалог, доказывающая правоту сторон.

Представляется, что необходимо отметить тот факт, что защита прав человека в современном понимании предполагает наличие так называемых «буржуазных прав и свобод», формирование гражданского сознания, развитие гражданского общества. При этом советский период – это особая статья.

Исходя из обозначенной установки, начать конкретизированный анализ проблематики, в контексте ИОГП, со второй половины XIX в. В этот период в Российской империи проводится ряд буржуазно-либеральных реформ, в большей или меньшей степени успешных, но знаменательных.

Представляется, что для нас наиболее актуальна и интересна **Судебная реформа 1864 г.** Реформа становится закономерной и особенно востребованной после **Крестьянской реформы 1861 г.** Все население провозглашалось равным перед законом (прежде, для каждого сословия существовали свои сословные суды низшей и верхней инстанции, а также дифференцированные меры наказания). По судебной формуле, окончательно утвержденной Екатериной II, для каждого сословия за одни и те же преступления прописывались различные наказания, в зависимости от социальной принадлежности. Кроме того, следствие проводилось полицией, гласности судебного процесса не существовало, а также и состязательности. Преобладала «сыскная» форма суда, так называемый «розыск».

Итак, Судебная реформа 1864 г. провозглашает:

– отделение суда от администрации (что не удалось совершить Петру I по Судебной реформе 1719 г., а также окончательно устроить и Екатерине II по Судебной реформе 1775 г.).

Данный факт обеспечивается в том числе несменяемостью судей судебных следователей:

- создание сословных судебных органов;
- равенство всех перед судом;
- прокурорский надзор;
- введение института суда присяжных;
- институт защиты для подсудимого;
- выборность мировых судей;
- судебный процесс вновь был поставлен на основы состязательности, гласности, непосредственности устного.

Как известно, состязательный суд, характерный для периода Русской Правды, почти полностью был вытеснен при Петре Великом (несколько реабилитирован Указом о суде 1723 г.) формой так называемого «инквизиционного» суда или «розыска». В качестве позитивного результата по Судебной реформе 1864 г. взамен системы «формальных доказательств» была введена оценка доказательств по внутреннему судейскому убеждению. Кроме того, судебные уставы предусматривали создание **внесловных судебных учреждений двух типов: общие суды и мировые суды.**

Некоторые особенности **реформы полиции и тюремной системы.** Данная реформа явилась следствием отмены крепостного права (в п. о.). При этом играл роль тот факт, что на смену революционерам-дворянам пришли революционеры-разночинцы. Очевидно, это предполагало начало изменения формулы надзора над радикальными проявлениями.

В частности, после взрыва в Зимнем Дворце 5 февраля 1880 г., организованного С. Халтуриным, учреждается чрезвычайная Верховная распорядительная комиссия, которую возглавил граф М.Т. Лорис-Меликов. Глава учреждения был наделен, по сути, «диктаторскими полномочиями», как принято в историографической литературе. Однако комиссия вскоре была упразднена (авг. 1880 г.), выполнив свои изначальные задачи.

6 августа 1880 г. была проведена реорганизация МВД, в результате которой произошло объединение политической и общей полиции под эгидой МВД. Всеми видами полиции стал непосредственно управлять Департамент полиции. При этом III Отделение упразднялось (образовано в 1926 г.), а общее руководство корпусом жандармов было возложено на министра МВД, который одновременно получил звание «шефа жандармов» в лице М.Т. Лорис-Меликова<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Планов С.Ф. Лекции по русской истории. – М.: Высш. шк., 1993. С. 710–711.

14 августа 1881 г. издано «**Положение о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия**». Положение предусматривало возможность объявления состояния чрезвычайной и усиленной охраны (в рамках империи или в ее отдельных частях), что расширяло в значительной степени права и возможности полиции.

Исходя из Положения, был создан орган внесудебной репрессии – **Особое совещание при МВД**, которое получило право ссылки в административном порядке (сроком в 5 лет) в отдаленные районы империи, в том числе и для заселения далеких регионов.

Обращаясь к объективности, хотелось бы отметить, что именно Александр III стабилизировал настроение в обществе, пресекая (нивелируя) деятельность радикалов. Стабильность общества под эгидой государственности, на наш взгляд, есть залог устойчивого развития и избежания кровавых вакханалий, подобных так называемым «майдамам».

Несколько слов о **Тюремной реформе**. В данном контексте также наблюдаются тенденции к демократизации (при этом с оттенком прошлых устоев). Была создана единая тюремная система. В 1879 г. образовано **Главное тюремное управление**, первоначально в составе МВД, а с 1895 г. – в составе **Министерства Юстиции**. Кроме того, одним из результатов реформы явилась ликвидация работных и смиренных домов, арестантских рот, а также долговых тюрем и др. До того существовали так называемые «сословные тюрьмы», вместо них были созданы **тюрьмы трех основных типов**:

1) крупные тюрьмы («централы»): Александровский возле Иркутска, Петропавловская и Шлиссельбургская крепости и др. (непосредственно подчинены Главному тюремному управлению);

2) тюрьмы общего типа, подчиненные губернским тюремным инспекциям;

3) каторжные тюрьмы.

Следует отметить, что в данный период наблюдается пусть медленное, но все же смягчение режима заключения. К сожалению, но только в 1895 г. был дан запрет на наказание женщин розгами. Позитивным представляется отдельное содержание политических и уголовных элементов. При этом отмечаем, что Устав 1890 г. о содержащихся под стражей устанавливал раздельное содержание лиц высших и низших сословий, а на работе использовались лишь представители 3-го сословия: крестьяне и мещане.

Анализируя проблематику защиты прав и свобод человека (в контексте *второй половины XIX в.*), хотелось бы отметить следующее. В современном понимании мы можем обозначить ряд противоречий и недостатков в сути и результативности реформ эпохи Александра II. Однако, исходя из принципов *научного релятивизма*, мы обязаны понимать, что Россия данного периода – это великая империя, которая при этом только освободилась от крепостного права. О необходимости сего факта выражал свои мысли и Павел I, и Александр I, и Николай I, о чем пишут именитые исследователи. Общественное сознание меняется не в одночасье, на это требуются десятилетия... Кроме того, как показывает реальность, революционные начинания не всегда имеют только положительные результаты. Пример тому польское восстание 1863 г.

После подавления польского восстания 30-х гг., до Манифеста 1861 г. об отмене крепостного права (19-го февраля) край был относительно спокоен. Однако амбиции в плане автономии и исторического «шляхетского» сознания оставались по-прежнему. Александр II, настроенный на либерализацию общества, разрешил польским эмигрантам вернуться в Царство Польское. Поляки, сосланные в Сибирь за мятеж, получили амнистию. Эпоха перемен, а также интеграция в общество «вчерашних оппозиционеров-мятежников» создало предпосылки для подъема националистических настроений. Лояльность Александра II к польскому краю, общероссийские либеральные реформы, факторы извне дали импульс к подъему общественного настроения. Лояльность Александра II, общероссийские либеральные реформы в том числе дают импульс к подъему национализма. В результате поляки требуют еще большей лояльности со стороны императора российского. В польских городах начинаются демонстрации: ношение польского национального траура, распевание патриотических песен, националистические процессии, демонстративность и т.п.

При этом Александр II, будучи по своему воспитанию и образованию гуманистом, был настроен к преобразованиям в Польше. Кроме того, он находился на тот момент под влиянием польского патриота Великопольского. Руководствуясь советами пана Великопольского, государь решил:

- дать *Царству Польскому самоуправление* (1861 г.);
- учредить *Госсовет для Царства Польского из поляков*;
- во главе польской администрации был поставлен сам *пан Великопольский*;

– наместником Царства Польского был назначен великий князь Константин Николаевич (*сторонник либеральных преобразований в Польше*);

– суд, церковь и школы – предположено отдать *в ведение местных польских «комиссий» (министерств)*;

– для местного самоуправления устроены по губерниям *советы выборных от населения* и др.

Однако позиция и мечта Великопольского спасти порядок в Царстве Польском посредством умеренных реформ потерпела фиаско. Польские «патриоты» не пошли за Великопольским. Почему? Быть может, ответ в сегодняшней реальности... По мнению исследователей, был расчет на уступчивость русского царя, правительства. Лидеры оппозиции требовали восстановления государственной независимости плюс возвращения «старых граней Польши» (точнее Речи Посполитой, до раздела Екатерины II, вплоть до Смоленска). Девиз: «Короны» и «княжества»! Дело подходило к открытому мятежу, произошло покушение на жизнь великого князя, а также нападение на пана Великопольского. Открытый бунт состоялся в январе 1863 г.: в условленный день в разных местах Польши и Литвы «повстанцы» напали на русские войска, началась война. Как известно, мятежом руководил тайный комитет *«ржонда народов»* (так называемого «народного правительства»).

Англия и Франция требовали созвать европейскую конференцию по польскому вопросу, чтобы обсудить будущее Царства Польского. В случае отказа России в ее участии, был дан ультиматум о создании новой европейской коалиции. Александр II дал отказ. Ответ князя Горчакова был опубликован: **твердый отказ и протест против стороннего вмешательства в дела России**. Сей факт вызвал в России живейшее сочувствие. Известие о вмешательстве в дела России всколыхнуло волну возмущения и сочувствия, подъем патриотизма. М.Н. Катков стал его наиболее ярким выразителем (московский публицист, «Московские ведомости»). Именно благодаря его статьям русское общество стало сознательно относиться к польскому вопросу и горячо поддержало русское правительство в борьбе с польским мятежом и амбициями так называемыми *«ржонда народов»*. В результате общество восхитилось ответом, данным государем на представления европейских держав.

**Мнение:** «*Державы могли убедиться в том, что в России народилось общественное мнение и что оно оказывает власти могучую нравственную помощь. Быть может, в этом была главная причина, почему европейская дипломатия не повела далее своего вмешательства и предоставила Польшу ее участи...*» (С.Ф. Платонов)<sup>1</sup>.

Позиционирование событий в Польше и Литве отнюдь не случайно. Защита прав и свобод отдельных граждан, а также общества в целом не могут происходить стихийно. Необходима защита государства и рациональная позиция правящих кругов. *Во-первых*, общество не всегда готово к коренным изменениям; *во-вторых*, необходимо учитывать позиции различных слоев населения, а также регионов; *в-третьих*, элементы консерватизма дают возможность избежать ситуаций, подобных так называемому «**майдану**», когда законы войн и революций приобретают характер объективных (т.е. неподвластных отдельным гражданам) законов. *В-четвертых*, необходимо формирование общественного, гражданского сознания на принципах гуманизма, детерминирование развития так называемого «гражданского общества». *В-пятых*, необходимо учитывать внешнеполитические факторы и тенденции, с ориентацией на поддержку общественного сознания, общества в целом (как это и случилось в далеком 1863 г. в Российской империи).

### **Общие характеристики государственно-правовой системы к XIX в.**

*В качестве основных характеристик отмечаем следующее:*

- утверждаются принципы буржуазного права;
- важнейший принцип буржуазного права – **равенство граждан (подданных) перед законом** (важнейший принцип буржуазного права), одно из важнейших достижений человеческой цивилизации;
- утверждение принципа «**нет преступления без указания о том в законе**».

Однако заметим, что оттенки сословности по-прежнему существовали: «*Устав о паспортных и беглых*» (30-х гг.) – паспортный режим, «*Положение о видах на жительство*», – бессрочные паспорта только для дворян, духовенства, почетных граждан и купцов, а также для разночинцев; ограничение права на получение паспорта, прав

---

<sup>1</sup> Российское законодательство Т. 9. Законодательство эпохи буржуазно-демократических революций. – М., 1943. С. 44–52.

женщин (*женщины вписывались в паспорта своих мужей*) и т.п. Кроме того, отдельный вид на жительство для женщины – только с согласия мужа (на срок), а при решении мужа, – полиция обязана вернуть жену в дом или она могла быть отправлена по этапу. В современном понимании – это факт правового неравенства.

### ***Гражданское право.***

По мнению исследователей, в нем максимально проявился буржуазный принцип. Главным источником Гражданского права явился XX том Свода законов Российской империи (кодификация М.М. Сперанского). Опускаем многочисленные пункты в данном контексте. Остановим внимание на слоях до момента совершенно бесправных. В результате Крестьянской реформы 1861 г. крестьяне (после прекращения их временно обязанного статуса) превращались в «свободных сельских обывателей», что сделало их равноправными ***субъектами гражданско-правовых отношений***. В этом и проявился принцип равенства всех перед законом (подданных Российской империи, но с некоторыми отступлениями).

Однако в контексте **Гражданского права**, *правоспособность каждого лица наступала с момента рождения* (тем не менее объем правоспособности определялся в законах о состояниях: понятие «*правостояния*» – определяло правовой статус сознания, зависевший в том числе и от сословной принадлежности). По факту – не соответствие de-facto и de-jure.

В контексте Гражданского права Российской империи *правоспособность каждого лица наступала с момента рождения, полная дееспособность – с 21 года*.

Понятие «**юридическое лицо**» именно в этот период получило полное признание в законе. Данный символ применялся как к государству и его органам, монастырям, учебным заведениям, так и к купеческим, промышленным объединениям, товариществам, акционерным обществам. Право «**юридического лица**» распространялось на владение имуществом, на вступление в сделки. При этом закон устанавливал государственный контроль за деятельностью юридических лиц.

### **Начало XX в. – парламентаризм.**

Общий ракурс. Февраль 1906 г. – император в рескрипте на имя министра внутренних дел А.Г. Булыгина сообщил о согласии привлечь «достоинных людей» к участию в «предварительной работе зако-

нодательных предположений». Далее **6 августа 1905 г.** были опубликованы три документа:

- *Манифест об учреждении Государственной Думы;*
- *Учреждение Государственной Думы* (нормативный акт, определявший правовой статус Государственной Думы);
- *Положение о выборах в Государственную Думу.*

Изначально, из компетенций, подлежащих рассмотрению в Государственной Думе, были исключены: государственное устройство, Вооруженные силы, а также вопросы внешней политики. По сути, Госдума должна была стать *законосовещательным органом*, т.е. рекомендательным. Рекомендации органа должны были далее направляться на рассмотрение в Госсовет (состав которого назначался императором из числа именитых чинов). Далее законопроекты (после 2-х инстанций) должны быть направлены императору, оставляющему за собой право их не подтверждать. При этом от выборов отстранялись: военнослужащие, рабочие, женщины, слуги частных лиц, учащиеся, в том числе студенты, молодежь до 25 лет, иудеи, «бродячие инородцы» (кочевые народы Средней Азии и крайнего Севера, цыгане). Выборы должны были проводиться по куриям уездных землевладельцев, городских избирателей и крестьян, в основе которых – имущественный ценз. Первые выборы были подорваны революционным движением. В итоге революционных и неоднозначных событий – *Манифест 17 октября 1905 г. об усовершенствовании государственного порядка*, в котором царь *«дарует населению незыблемые основы гражданской свободы на началах действительной неприкосновенности личности, свободы совести, слова, собраний и союзов»*. В результате были расширены избирательные права, в том числе получили право участия и рабочие. *Государственная Дума* должна была стать **законодательной**. Более того, появился надзор выборных от народа за действиями исполнительных властей. Демократизация в отношении народа, по некоторым данным около 80 % аграрного населения страны, выражалась и в том, что в 1907 г. выкупные платежи были полностью отменены (существовали с 1861 г.).

Однако под напором революционных движений был восстановлен *Совет министров*, но уже в качестве правительственного органа под представительством специального назначенного премьер-министра.

Представляется необходимым обратиться к документам, касающимся парламентаризма в России. Некоторые выдержки из историко-правового источника.

**«Высочайшие утвержденные основные государственные законы» (1906 г., апреля 23) (4):**

**Глава 2. О правах и обязанностях российских подданных.**

30. Никто не может подлежать преследованию за преступное деяние иначе, как в порядке, законом определенном.

32. Никто не может быть судим и наказан иначе, как за преступные деяния, предусмотренные действовавшими во время совершения сих деяний уголовными законами, если при том вновь изданные законы не исключают совершенных виновными деяний из числа преступных.

33. Жилище каждого неприкосновенно...

34. Каждый российский подданный имеет право свободно избирать место жительства и занятие...

36. Российские подданные имеют право устраивать собрания в целях, не противных законам...

37. Каждый может в пределах, установленных законом, высказывать изустно и письменно свои мысли, а равно распространять их путем печати или иными способами.

38. Российские подданные имеют право образовывать общества и союзы в целях, не противных законам...

39. Российские подданные пользуются свободой веры...

Относительно прав и свобод. Манифест 17 октября 1905 г. провозгласил свободу слова, собраний и союзов, что легализовало множество партий. В 1906 г. их насчитывалось около 50-и, причем наибольшее количество именно социалистического толка.

В заключение несколько строк. Россия второй половины XIX – нач. XX вв. прошла драматический и очень непростой этап. Отмена крепостного права есть важнейший импульс для демократизации, гуманизации общества, в том числе через ряд буржуазно-либеральных реформ (Судебная, Земская, Военная, Образовательная реформы и др.)

События второй половины XIX в. – начала XX вв., когда через муки и страдания общества, социальные потрясения, а также и за счет достижений, связанных с буржуазно-демократическими реформами, Российская империя вышла на путь парламентаризма. Судьба России сложна, но закономерное эволюционирование общества способствовало демократизации страны. Парламент восторжествовал. Дальней-

шее эволюционирование общества сулило великие победы для великой России, но историческая судьба оказалась сложнее, нежели надежды тех, кто пытался управлять ею. Дальнейшей эпохе предстоит еще раз и неоднозначно пересматривать, анализировать события, происходившие в стране, с точки зрения государства и права. Однако гуманизация общества, его историческое эволюционирование, на наш взгляд, есть единственный и оптимальный путь развития Российской, Евразийской цивилизации.

### **Список использованной литературы**

1. Российское законодательство X–XX вв. – М., 1984.
2. Платонов С.Ф. Лекции по русской истории. – М.: Высш. шк., 1993.
3. Титов Ю.П. Хрестоматия по истории государства и права России. – М.: Проспект, 1999.

**Савёлов О.П.**

к.ю.н, заместитель руководителя секретариата первого заместителя Председателя Совета Федерации

**Savyolov O.P.**

Deputy Head of the Secretariat of the First Deputy Chairman of the Federation Council

**«Парламентское измерение»,  
которого нам не хватает.**

**Когда и на каких условиях Россия  
вернется в ПАСЕ**

**«Parliamentary dimension», which we lack.**

**When and under what conditions will Russia return to PACE**

---

***Аннотация.** В статье раскрываются отдельные вопросы сотрудничества России и Совета Европы на протяжении 1994–2017 гг., упоминается о санкциях, введенных ПАСЕ в отношении парламентской делегации России. Вносятся конкретные предложения в Правила процедуры ПАСЕ и Устав Совета Европы, позволяющие избежать лишения полномочий и права голоса национальных парламентских делегаций.*

**Abstract.** *The article reveals some issues of cooperation between Russia and the Council of Europe during the period 1994–2017. Mention is made of the sanctions imposed by the PACE against the parliamentary delegation of Russia. Specific proposals are made to the PACE Rules of Procedure and the Charter of the Council of Europe, which allow to avoid deprivation of the powers and voting rights of national parliamentary delegations.*

**Ключевые слова:** *национальная делегация в ПАСЕ; Правила процедуры ПАСЕ; Устав Совета Европы; история сотрудничества РФ – ПАСЕ.*

**Key words:** *national delegation to PACE; Rules of Procedure of the PACE; Charter of the Council of Europe; The history of cooperation between the Russian Federation and PACE.*

В январе 1996 г. Россия и Совет Европы (СЕ) завершил подготовительную фазу вступления нашей страны в Совет, объединивший к тому времени уже 38 европейских стран. «Демократический голос» Совета Европы, а именно так часто именуется Парламентская Ассамблея Совета Европы (ПАСЕ) 25 января 1996 г. двумя третями голосов (!) вынесла свой «вердикт» (резолюцию), п. 10 которого гласил: «Рекомендовать Кабинету Министров Совета Европы пригласить Российскую Федерацию стать членом Совета Европы; предоставить Российской Федерации восемнадцать мест в Парламентской Ассамблее». «Голос ПАСЕ» был услышан Комитетом Министров СЕ, который, в свою очередь, 8 февраля 1996 г. принял положительное решение по российской заявке. С 28 февраля после официальной церемонии приема Россия официально стала членом СЕ, освободившись от статуса «специально официально приглашенного», полномасштабно вступив в члены Совета Европы, в том числе в «парламентское изменение» Совета Европы.

К основным сферам деятельности Совета Европы, как известно, относятся<sup>1</sup>: защита и контроль за соблюдением прав человека в госу-

---

<sup>1</sup> Согласно Уставу СЕ, «целью Совета Европы является достижение большего единства между его членами во имя защиты и осуществления идеалов и принципов, являющихся их достоянием, и содействие их экономическому и социальному прогрессу» (ч. 1 ст. 1 Устава). «Каждый член Совета Европы должен признавать принцип верховенства права и принцип, в соответствии с которым все лица, находящиеся под его юрисдикцией,

дарствах – членах СЕ; разработка правовых актов Совета (конвенции, хартии и дополнительные протоколы к ним); сотрудничество в области права; развитие местной демократии и приграничного сотрудничества; культура и европейское наследие; здравоохранение; молодежь; спорт; совершенствование работы средств массовой информации; охрана окружающей среды и рациональное планирование; актуальные социально-экономические вопросы.

Решить же эти задачи, особенно с учетом их современного понимания, невозможно без совещательного и представительного органа – Парламентской Ассамблеи Совета Европы, состоящей из национальных парламентариев, представляющих 47 европейских государств. ПАСЕ обсуждает вопросы, относящиеся к ее компетенции, передает свои заключения Комитету Министров в форме рекомендаций (ст. 22 Устава СЕ); рассматривает актуальные и перспективные вопросы европейской политики, современного общества (правозащитные, гуманитарные и др.), в том числе проблемы нетерпимости иммиграции, биоэтики, СМИ, окружающей среды и т.д.; принимает документы (рекомендации, хартии, конвенции, резолюции), которые определяют основные направления деятельности Комитета Министров Совета Европы, национальных правительств и парламентов, политических партий; разрабатывает различные международные договоры – Европейские конвенции, тем самым формируя основы европейской законодательной системы; осуществляет мониторинг за соблюдением конвен-

---

должны пользоваться правами человека и основными свободами, и искренне и активно сотрудничать во имя достижения цели Совета» (ст. 3 Устава).

Согласно международно-правовым нормам, при рассмотрении вопросов прав человека важно обеспечить соблюдение принципов универсальности, объективности и неизбранности.

См. подробно: Международное право: Учебник / Отв. ред. д.ю.н., проф. С.А. Егоров. 5-е изд., перераб. и доп. – М.: Статут, 2014. С. 355–457; Глотов С.А., Григорьев А.И. Право Совета Европы. Рабочая программа дисциплины и фонд оценочных средств: Учебное пособие для магистров. – М.: Международный юридический институт; Шит-М, 2016. 160 с.; Глотов С.А., Григорьев А.И. Европейские стандарты прав человека. Рабочая программа и фонд оценочных средств: Учебно-методическое пособие для магистров. – М.: Международный юридический институт; Шит-М, 2016. 164 с.

ций, хартий, рекомендаций, текущего состояния дел в области соблюдения прав человека на Европейском континенте<sup>1</sup>.

Как известно, ПАСЕ широко пользовалась и пользуется своими полномочиями, в том числе по отношению к Российской Федерации. В свое время (с 1992 по 1996 гг.) ушло 4 года на подготовку вступления нашей страны в Совет Европы. ПАСЕ были выработаны условия-рекомендации присоединения РФ к СЕ (заключение № 193 (1996) по заявке России на вступление<sup>2</sup>, выполнение которых тщательно отслеживалось как Комиссией ПАСЕ по мониторингу, так и Бюро Ассамблеи и другими ее руководящими органами (не говоря уже о структурах Комитета Министров Совета Европы). ПАСЕ и Комитет Министров Совета Европы периодически то «замораживали», то «размораживали» заявку нашей страны на вступление в Совет (например, в 1995 г., когда Ассамблея безоговорочно осуждала «неизбирательное и непропорциональное применение силы Российской Армией» в Чеченской Республике (Резолюция ПАСЕ № 1055 «По заявке России на вступление в Совет Европы в свете событий в Чечне» от 2 февраля 1995 г.). Вдобавок ко всему, европейские депутаты в данной Резолюции обращали внимание на отсутствие парламентского контроля над решением Со-

---

<sup>1</sup> С этим рано или поздно столкнется и Евразийский Экономический Союз, который под грузом экономических, социальных и т.д. проблем будет вынужден расширить свою «повестку дня» от исключительно экономической тематики до гуманитарной, правочеловеческой. Для обсуждения и решения этих проблем потребуются и «парламентское измерение» – парламент ЕАЭС.

<sup>2</sup> Условия-рекомендации присоединения РФ к СЕ, согласно Заключению ПАСЕ № 193 (1996), были неоднозначны: от носящих правовой характер и нацеленных на совершенствование правовой системы и правоприменительной практики в современной России (принятие новых Уголовного и Уголовно-исполнительного кодексов, соответствующих стандартам СЕ, создание Бюро Уполномоченного по правам человека, укрепление профессиональной коллегии адвокатов и т.д.) до требований откровенно политического характера и вмешательства во внутренние дела России (в течение шести месяцев вывести 14-тысячную Российскую армию из Приднестровья, отменить право ФСБ иметь в своем ведении и управлять центром предварительного заключения, передать из МВД в Минюст право управления пенитенциарными учреждениями и т.д.). Тем не менее подавляющее большинство условий-рекомендаций Россией были выполнены.

вета безопасности РФ, что противоречит принципам Совета Европы, стандартам демократии и правового государства.

Подобная «политика сдерживания» России проявляла себя в Совете Европы, особенно в ПАСЕ, и в последующие годы<sup>1</sup>. За этим стоит желание изолировать Россию от европейского сообщества, ослабить ее в морально-политическом (да и материальном) плане, «указать на свое место» в мировых процессах, поссорить с соседями. Конечно, при этом отсутствует само желание говорить по существу проблем, их обсуждать и решать совместно с парламентской делегацией РФ в ПАСЕ.

На это обратил, например, внимание депутат Государственной Думы ФС РФ VI и VII созывов А. Сидякин, выступая на III Международном парламентском форуме (июнь, 2014) «Новые измерения парламентского диалога в современный период»: «Площадка Парламентской Ассамблеи Совета Европы – это как раз один из форматов взаимодействия. Ее территория, значительно выходящая за пределы еврозоны, позволяла нам обмениваться разными мнениями даже тогда, когда мы были не согласны друг с другом. Я не могу не обратить внимание на то решение, принятое в Страсбурге на прошлой сессии ПАСЕ<sup>2</sup>, в соответствии с которым нашу делегацию лишили права голосовать, права участвовать в работе комиссий и комитетов и таким образом фактически закрыли нам рот. Я вспоминаю дискуссию, кото-

---

<sup>1</sup> См.: Резолюции ПАСЕ 1988 (2014), 1990 (2014), 2063 (2015), 2112 (2016) и другие, носящие откровенно антироссийский характер и ущемляющие в правах российскую парламентскую делегацию в ПАСЕ. Так, 12 октября 2016 г. ПАСЕ приняла две резолюции по Украине, в которых происходящее там назвали «российской агрессией» и призывали Россию вывести свои войска из Донбасса. ПАСЕ была глубоко обеспокоена положением в области прав человека в Крыму и в самопровозглашенных «республиках» Донецка и Луганска (ДНР и ЛНР), в ней вновь говорилось об «аннексии» Крыма Российской Федерацией и «военном вмешательстве российских войск» на востоке Украины.

<sup>2</sup> Речь идет о 10 апреля 2014 г., когда ПАСЕ приняла решение лишить Россию права голоса до конца 2014 г. Тогда российская делегация в полном составе покинула зал заседаний Парламентской Ассамблеи, где проходило обсуждение вопроса о ее полномочиях. 9 апреля 2014 г. ПАСЕ проголосовала за немедленный вывод российских войск из Крыма в связи с денонсацией соглашения по Черноморскому флоту.

рая по этому поводу состоялась в Страсбурге: тогда наши коллеги – британцы Роберт Уолтер и Крестов Чоуп говорили о том, что не видят для себя возможности находиться в одном зале с теми людьми, которые в парламенте России голосовали за те или иные вопросы, касающиеся взаимоотношений с Украиной и по вопросу Крыма. Я помню эту дискуссию, потому что тогда я возразил господину Чоупу: мы с вами в этом зале сидим уже три года, и вы, несмотря на запрет Совета Безопасности ООН, разбомбили Ливию, ввергли ее фактически в каменный век, несмотря на отсутствие каких-то других резолюций, бомбили Югославию, и это не мешало нам работать, высказывать свои точки зрения, апеллировать к каким-то международно-правовым документам»<sup>1</sup>.

На эту же тему (тему Украины, санкций в отношении России) неоднократно высказывался А. Пушков, в то время председатель Комитета Государственной Думы по международным делам (а ныне член Совета Федерации): «ПАСЕ не осуждает убийств людей в Одессе, в ПАСЕ не обсуждаются проблемы беженцев, которые покидают территорию Восточной Украины, в ПАСЕ не обсуждают обстрелы городов, в ПАСЕ не обсуждают убийства мирного населения. Но зато в ПАСЕ с восторгом обсуждается, какая плохая Россия, и как она виновата во всех бедах Украины. В условиях, когда против нас ввели санкции, мы отказываемся принимать участие в ПАСЕ, мы отказываемся принимать участие в ПАСЕ, оставаясь членами Парламентской Ассамблеи Совета Европы, и вряд ли российская делегация будет принимать участие в работе ПАСЕ до тех пор, пока санкции не будут отменены»<sup>2</sup>.

Как показала практика, различного рода санкции (экономические, финансовые, политические и т.д.) могут носить длительный характер (на это обратил внимание председатель Правительства РФ), в том числе подобные санкции складываются в отношениях России с Парламентской Ассамблеей Совета Европы.

В 2014 и 2015 гг. ПАСЕ лишила российскую делегацию права голосовать на сессии, участвовать в работе уставных органов ПАСЕ и мониторинге выборов. В ответ на это делегация покинула ПАСЕ до

---

<sup>1</sup> См.: Новое измерение парламентского диалога в современный период. Материалы Третьего международного парламентского форума. – М.: Издание Государственной Думы, 2014. С. 74–75.

<sup>2</sup> Новое измерение парламентского диалога... С. 127–128.

конца 2015 г. В январе 2016 г. Россия решила не направлять необходимые для подтверждения полномочий делегации документы. В 2017 г. страна также их не направила<sup>1</sup>. При этом работа с Советом Европы продолжается.

Каков же выход из создавшегося положения?

Делегация России вернется в ПАСЕ в случае отмены норм регламента по оспариванию полномочий национальных делегаций. Об этом заявил глава комитета Совета Федерации Константин Косачев. «Российская делегация не заставит себя ждать и вернется к обсуждению самых трудных вопросов здесь, на Ассамблее, как только эти вопросы регламентного обеспечения демократических процедур в Ассамблее будут решены в полном объеме», – цитирует К. Косачева ТАСС. По его словам, в России уверены, что эти проблемы разрешимы.

Некую надежду дало и прошедшее 10 марта 2017 г. в Мадриде заседание Постоянного комитета ПАСЕ с участием российских представителей<sup>2</sup>.

Что же следует, по мнению автора, изменить в регламентных Правилах процедуры в ПАСЕ?

Во-первых, дополнить Правила процедуры Парламентской Ассамблеи Совета Европы (Резолюция 12.02(1999), принята 4 ноября 1999 г.), с последующими изменениями и дополнениями, следующими положениями:

Правило 6. Проверка полномочий.

6.1. Полномочия Представителей и их Заместителей, выбранных из состава национальных или федеральных парламентов или назначенных из числа членов национальных или федеральных парламентов, должны быть направлены Председателю Парламентской Ассамблеи Председателем (Спикером) национального парламента или Председателем (Спикером) палаты национального парламента или иным ли-

---

<sup>1</sup> В недавней резолюции ПАСЕ «Функционирование демократических институтов в Украине» (26.01.2017) Россия вновь была упомянута как агрессор на востоке Украины, обвинена в аннексии Крыма. Правда, «досталось» и самой Украине в связи с проблемами прав человека, которые были подняты в связи с «Законом о люстрации». Данный закон и его исполнение должны «находиться в полном соответствии с европейскими стандартами» <http://semantic-pace.net/>

<sup>2</sup> В Совете Федерации рассказали, при каких условиях Россия вернется в ПАСЕ <https://russian.rt.com/world/news/>

цом, уполномоченным ими. Каждое государство-член уведомляет Генерального Секретаря Совета Европы о компетентном лице, назначенном им в данной связи. Полномочия должны передаваться, по возможности, не позднее чем за одну неделю до открытия Сессии. Полномочия национальной делегации не могут быть не утверждены и оспорены в отношении всего состава делегации.

6.6. Полномочия могут быть опротестованы любым членом Ассамблеи, присутствующим на заседании, на заявленных процедурных основаниях, только в отношении конкретного члена национальной делегации, а не делегации в целом.

6.7. Ассамблея не вправе оспаривать полномочия национальной делегации, сформированной в соответствии с требованиями ст. 6 данного Регламента.

6.8. Ассамблея не вправе применять какие-либо санкции в отношении национальной делегации (не утверждать полномочия национальной делегации, лишать или временно приостанавливать полномочия отдельных членов национальной делегации, их право участвовать или быть представленными на мероприятиях Ассамблеи или ее органов).

6.9. В случае возникшего конфликта между сформированной на основании ст. 6<sup>1</sup> Правил процедуры ПАСЕ национальной делегацией и Парламентской Ассамблеей, дело передается в Комитет Министров Совета Европы и постоянную комиссию Ассамблеи для дружественного урегулирования возникшего спора. Свои предложения по существу возникших противоречий (спора) в Комитет Министров Совета Европы могут предоставить Комитет ПАСЕ по Правилам процедуры и Комитет по связям с парламентами и общественностью.

Правило 7. Срок полномочий представителей и заместителей.

---

<sup>1</sup> «Национальные парламентские делегации должны отражать различные точки зрения, существующие в их парламентах». В прежнем Регламенте ПАСЕ эти критерии были более конкретными:

а) справедливое представительство в ПАСЕ политических партий, которые действуют в национальном парламенте; б) гендерное равенство, в какой мере оно возможно и присутствует в национальном парламенте; в) письменное заявление каждого члена делегации с указанием его приверженности ценностям Совета Европы; г) подтвержденное руководством национального парламента правильности расчетов, представленных в ПАСЕ, по указанным выше критериям.

Эти критерии, по мнению автора, следует учитывать и в наши дни.

7.5. Ассамблея в ходе очередной сессии не вправе пересматривать утвержденные полномочия национальной делегации.

7.6. В случае возникших противоречий (спора) между национальной делегацией и Ассамблеей, Парламентская Ассамблея поступает в соответствии с п. 6.9 Правил процедуры в ПАСЕ.

Правило 40. Национальная делегация.

40.1. Национальная делегация формируется из представителей и заместителей, назначенных национальными парламентами каждого государства – члена Совета Европы в соответствии с принципами, изложенными в ст. 6 Регламента Ассамблеи, а сфера их компетенции регулируется настоящим Регламентом.

Полномочия национальной делегации не могут быть не признаны (лишены) в начале каждой сессии, а также в ходе самой сессии.

40.2. Ассамблея вправе потребовать парламент государства – члена Совета Европы в полном объеме выполнить положения ст. 6 Регламента о порядке формирования национальной делегации (справедливое представительство в делегации политических партий, гендерное равенство, письменное заявление каждого члена делегации, подписанное им лично).

Правило 14. Реестр вопросов, переданных Ассамблее.

14.4. В повестку дня может быть включен любой вопрос, относящийся к компетенции Ассамблеи, за исключением вопроса о признании или лишении полномочий национальной делегации. В обязательном порядке в повестку дня включается доклад о деятельности Бюро и Постоянной Комиссии, а также сообщение представителя Комитета Министров Совета Европы о мероприятиях, проводимых Советом Европы между сессиями ПАСЕ.

14.5. Часть сессии может включать общеполитическую дискуссию, которая не подразумевает обсуждение вопросов признания или не признания (лишения) полномочий национальной делегации.

Во-вторых, в связи с обсуждаемыми проблемами могут быть предложены и следующие изменения и дополнения в Устав Совета Европы:

Статья 25 Устава СЕ.

Порядок формирования Парламентской Ассамблеи дополнить пунктом:

d. полномочия национальной делегации не могут быть не признаны Ассамблеей в начале каждой сессии, а также оспорены (прекращены) в ходе самой сессии, если национальная делегация сформирована над-

лежащим образом (в ней имеется справедливое представительство политических партий, представленных в парламенте, обеспечено гендерное равенство по крайней мере в той степени, в которой оно представлено в национальном парламенте, полномочия национальной делегации сопровождаются письменным заявлением каждого члена делегации, подписанным лично).

Статья 31 Устава СЕ

Прения, касающиеся включения какого-либо вопроса в повестку дня Ассамблеи, должны проводиться только для определения средства, предлагаемого в вопросе и мотивов «за» или «против» этого включения. Прения не предполагают обсуждение вопросов признания или лишения полномочий национальной делегации.

Таковы некоторые предложения, высказываемые автором, которые могли бы помочь решению проблемы активизации участия российской делегации в работе Парламентской Ассамблеи Совета Европы, при условии их принятия самим Советом Европы.

### **Список использованной литературы**

1. Глотов С.А., Григорьев А.И. Европейские стандарты прав человека. Рабочая программа и фонд оценочных средств: Учебно-методические пособие для магистров. – М.: Международный юридический институт; Шит-М, 2016.
2. Глотов С.А., Григорьев А.И. Право Совета Европы. Рабочая программа дисциплины и фонд оценочных средств: Учебное пособие для магистров. – М.: Международный юридический институт; Шит-М, 2016.
3. Международное право: Учебник / Отв. ред. д.ю.н., проф. С.А. Егоров. 5-е изд., перераб. и доп. – М.: Статут, 2014.
4. Новое измерение парламентского диалога в современный период. Материалы Третьего международного парламентского форума. – М.: Издание Государственной Думы, 2014.
5. <https://russian.rt.com/world/news/>

**Савицкий А.В.**

студент 2-го курса Международного  
юридического института

**Savitsky A.V.**

2nd year student of the International Law Institute

## **Сравнительно-правовой анализ Конституций Федеративной республики Германии и Российской Федерации**

**Comparative legal analysis of the Constitutions of the Federal  
Republic of Germany and the Russian Federation**

---

***Аннотация.** Принимая во внимание существование потребности в разработке нормализованных общепринятых международно-правовых стандартов в области соблюдения прав и свобод человека, считаю, что правовой анализ и исследование, на примере конституций Российской Федерации и Федеративной Республики Германии, бесспорно представляют обоснованную необходимость и имеют свою весомую значимость для разработки нормализованных, общепринятых, международно-правовых стандартов в области соблюдения прав и свобод человека.*

***Abstract.** Taking into account the existence of the need to develop normalized the generally accepted international legal standards in the field of rights and freedoms of man, believe that the right analysis and investigation on the example of the constitutions of the Russian Federation and the Federal Republic of Germany, undoubtedly represent legitimate need and have a significant importance for the development of normalized, accepted, international legal standards for the rights and freedoms of the individual.*

***Ключевые слова:** анализ, ФРГ, РФ, Конституция, Федерация.*

***Key words:** analysis, FRG, RF, Constitution, the Federation.*

В своем сравнительно-правовом исследовании автор решил сконцентрировать свои усилия на правах и свободах человека и гражданина, тем самым показать, что именно эта проблематика является основной для Совета Европы.

Конституции закрепляют гражданские права, свободу личности и права человека, которые имеют высшую цену и кои являются неотъемлемой частью и основой федеративного устройства.

В сегодняшних реалиях становится понятно, что не только конкретные особенности того или иного общества определяют объем прав и свобод личности, в этом также активно участвуют культура, общечеловеческая компетентность и степень согласованности в деятельности международного сообщества. Принимая во внимание существование потребности в разработке нормализованных общепринятых международно-правовых стандартов в области соблюдения прав и свобод человека, считаю, что правовой анализ и исследование в данной области бесспорно представляют обоснованную необходимость и имеют свою весомую значимость.

В начале сравнительного анализа конституций России и Германии давайте посмотрим на определение этого государственного устройства. Федерация – это государство, состоящее из объединившихся в единое государственное целое отдельных самостоятельных государств и в этом существе Конституций РФ и ФРГ.

Имеются две основные группы прав в правах и свободах личности: конституционные (которые считаются основными) и отраслевые, закрепленные в нынешнем законодательстве. Под правами конституции имеются в виду права, которые держатся в основном законе государства, принятые в формировании интернациональных и правовых документов в рассматриваемых вопросах действий человека, а точнее его прав.

Конституционные права и свободы не могут захватить все многообразие общественных отношений, и отраслевые права призваны их конкретизировать. Вкупе они составляют правовой статус личности – совокупность прав и свобод, обязанностей и законных интересов личности, признаваемых и гарантируемых государством<sup>1</sup>.

В Конституции ФРГ имеется раздел, где закрепленные права и свободы человека являются неоспоримыми, поэтому этот раздел находится в первой главе для того, чтобы показать важность данной темы и соблюдения данных правил в справедливом и моральном обществе (ст. 1). Граждане ФРГ имеют права на: защиту совести и вероиспове-

---

<sup>1</sup> Корельский В.М., Перевалов В.Д. Теория государства и права. – М.: ИНФРА-М, 2003. 616 с.

дания, мнений, печати и доступа к информации, защиту союзов и собраний, передвижения и выбора профессий.

Свобода и неприкосновенность собственности гарантируется, в то же время заявлено, что собственность обязывает и пользование ей должно служить общему благосостоянию (ст. 14 Основного закона Германии). Важным конституционным положением является заявление о том, что ограничения демократических прав и свобод не могут быть использованы для борьбы против свободного демократического порядка (ст. 18 Основного закона Германии). Возможность лишения основных политических прав, а также гарантий тайны переписки определяются специальными институтами, конституционного контроля, что соответствует требованиям Европейской Конвенции. Кроме того, основные права и свободы приобрели широкое значение: они связывают все ветви власти – законодательную, исполнительную и судебную. Примат прав и свобод по отношению к другим разделам конституционного права признается, следовательно, Положения о правах и свободах должны рассматриваться во всех правовых сферах. Как ученые-конституционалисты отмечают, для всех 52 случаев внесения изменений в основной закон раздел об основных правах и свободах остался почти нетронутым<sup>1</sup>.

Лимбах считает, что главными целями государства, а в данном случае целями ФРГ, являются сугубо социальные действия для народа. К примеру, помощь бездомным людям, обеспечение прожиточного минимума, рассмотрение и возможность помощи людям, которые по тем или иным причинам являются нетрудноспособными или профессионально не пригодны. В целом основной целью государства, в особенности федеративного, должно быть повышение качества социальной жизни для населения страны. Аналогичные требования содержатся и в ст. 7 Конституции РФ о социальном государстве.

И в Основном законе ФРГ, и в Конституции РФ закреплен важнейший демократический принцип, обуславливающий действие значительного количества прав и свобод, – принцип равенства перед законом и судом. Положения, закрепленные в ст. 3 Основного закона ФРГ и ст. 19 Конституции РФ, во многом схожи: равенство всех гражд-

---

<sup>1</sup> Азаров А., Ройтер В., Хюфнер К. Права человека. Международные и российские механизмы защиты / Под ред. А. Азарова. – М.: Московская школа прав человека, 2003. 560 с.

дан перед законом и судом, равенство прав и свобод мужчин и женщин, запрет дискриминации по признаку пола, происхождения, расы, языка, места рождения и родства, вероисповедания, религиозных и политических взглядов. Однако в Конституции РФ также установлена гарантия равенства прав и свобод вне зависимости от имущественного и должностного положения, а также принадлежности к общественным объединениям. Полагаю, что данные критерии были выделены отдельно в силу исторических изменений Российского государства и права. Путь к построению демократического правового государства после распада СССР прямо предполагал отказ от некоторых прежних принципов построения власти.

Конституция Российской Федерации, как и Основной закон Федеративной Республики Германия, устанавливает непосредственное действие прав и свобод, на том, собственно говоря, и настаивает Совет Европы. Тем самым устанавливается, что права и свободы признаются, охраняются и определяют смысл деятельности органов государственной власти и местного самоуправления. Обе Конституции закрепляют право на жизнь, устанавливают, что вмешательство в это право возможно только на основании закона.

Конституция РФ закрепляет свободу совести и свободу вероисповедания, а вместе с ними и право выбирать, иметь и распространять убеждения и действовать в соответствии с ними (ст. 28). Данное право закреплено и в Основном законе ФРГ (ч. 1 ст. 4), вместе с тем установлена гарантия беспрепятственного отправления религиозных обрядов (ч. 2 ст. 4).

Свобода слова установлена с некоторыми различиями, так, в ст. 5 Основного закона ФРГ содержатся следующие положения: право свободно выражать мнение и распространять его устно, письменно и посредством изображений; свобода печати, радио и кино; запрет цензуры; ограничение данных прав только законом. В Конституции РФ также и практически дословно изложены положения, относящиеся к свободе слова, вместе с тем в ч. 2 ст. 29 закреплено: «Не допускаются пропаганда или агитация, возбуждающие социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду. Запрещается пропаганда социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства». Эти положения содержатся в документах Совета Европы.

Право на объединение, одно из важнейших прав в сфере трудовых отношений, закреплено в Основном законе ФРГ значительно более полно и имеет значительно более сильные гарантии, чем в Конституции РФ. Основным законом ФРГ установлено не только право на вступление в свободные общественные объединения, но и запрет на деятельность противозаконных объединений, а также важнейшая гарантия – запрет мер, ограничивающих деятельность профсоюзов. Содержание в Основном законе ФРГ определяет профсоюз как орган защиты интересов трудящихся. Продолжая говорить о трудовых отношениях, отметим, что в обеих Конституциях установлено право выбирать профессию, место работы. Однако имеется немаловажное отличие – в Конституции РФ установлен запрет принудительного труда, в то время как Основной закон ФРГ допускает принудительный труд при лишении свободы. Данный факт свидетельствует о различиях систем наказаний России и ФРГ.

Практически идентично в Конституциях закреплено право на неприкосновенность жилища, право собственности и право наследования, право частной собственности на землю, право на свободу передвижения по всей территории государства, право обращаться лично и направлять обращения в компетентные государственные органы, органы местного самоуправления и органы народного представительства, право на тайну переписки. Однако в Основном законе ФРГ заложена императивная норма, не имеющая аналога в Конституции РФ, а именно ст. 18 Основного закона ФРГ фиксирует: «Каждый, кто использует свободу выражения мнений, в частности свободу печати (абз. 1 ст. 5), свободу преподавания (абз. 3 ст. 5), свободу собраний (ст. 8), свободу объединений (ст. 9), тайну переписки, почтовой, телеграфной и иной электросвязи (ст. 10), право собственности (ст. 14) или право убежища (ст. 16-а) для борьбы против основ свободного демократического строя, утрачивает эти основные права. Факт и пределы утраты указанных прав определяются решением Федерального конституционного суда». Представляется, что такое императивное ограничение права и свобод связано с предшествующим историческим периодом.

Подводя итог краткому сравнительно-правовому анализу конституционных прав и свобод человека и гражданина, закрепленных в Конституции РФ и в Основном законе ФРГ, необходимо констатировать, что содержащиеся в фундаментальных актах России и Германии

гарантированные права и свободы человека и гражданина в целом соответствуют международным стандартам, стандартам Совета Европы. Отдельные уточнения, направленные на развитие международных эталонов в области обеспечения прав и свобод, содержащиеся в основных правовых актах Российской Федерации и Федеративной Республики Германия, лишь уточняют и конкретизируют международные стандарты.

### **Список использованной литературы**

1. Шпилев Д.А. Социальные гарантии в правовых системах России и Германии. – Н. Новгород: НИСОЦ, 2009.
2. Корельский В.М., Перевалов В.Д. Теория государства и права. М.: ИНФРА-М, 2003.
3. Азаров А., Ройтер В., Хюфнер К. Права человека. Международные и российские механизмы защиты / Под ред. А. Азарова. – М.: Московская школа прав человека, 2003.
4. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 03.03.2014. № 9. Ст. 851.
5. Основной закон Федеративной Республики Германия. Принят парламентским советом. 1949. 8 мая.

**Сейтвелиева Э.Р.**

студентка 2-го курса заочной формы обучения  
магистратуры юридического факультета  
ВГУЮ (РПА Минюста России)

**Seitvelieva E.R.**

2-year student of correspondence course of study of  
magistracy Law Faculty of the VGUYU  
(RPA of the Ministry of Justice of Russia)

**Центральный банк Российской Федерации –  
орган государственной власти  
со специальной компетенцией**

The Central Bank of the Russian Federation –  
the state authority with special expertise

---

***Аннотация.** В статье рассматриваются вопросы статуса Центрального банка Российской Федерации – органа государственной власти со специальной компетенцией.*

***Abstract.** The article deals with the status of the Central Bank of the Russian Federation, – public authority with special competences.*

***Ключевые слова:** компетенция, предметы ведения, полномочия, функции.*

***Key words:** Competence, jurisdiction, powers, functions.*

Компетенция органов государственной власти складывается из нескольких составляющих: предметов ведения, полномочий, функций.

Предметы ведения, т.е. круг вопросов, прерогатива в решении которых принадлежит либо федеральным органам государственной власти, либо органам государственной власти субъектов Федерации, либо круг вопросов, в решении которых могут принимать участие как федеральные, так и региональные органы государственной власти (предметы совместного ведения). Другое понятие – предназначение (цели, задачи, функции).

Статьей 75 Конституции Российской Федерации установлен особый конституционно-правовой статус Центрального банка Российской Федерации, определено его исключительное право на осуществление денежной эмиссии (ч. 1) и в качестве основной функции – защита и обеспечение устойчивости рубля (ч. 2). Статус, цели деятельности, функции и полномочия Центрального банка Российской Федерации определяются также Федеральным законом от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (в ред. от 30.12.2015)<sup>1</sup> и другими федеральными законами.

В соответствии со ст. 3 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» целями деятельности Банка России являются:

- защита и обеспечение устойчивости рубля;
- развитие и укрепление банковской системы Российской Федерации;
- обеспечение эффективного и бесперебойного функционирования платежной системы.

Банк России выступает как особый публично-правовой институт, обладающий исключительным правом денежной эмиссии и организации денежного обращения. Он не является органом государственной власти, вместе с тем его полномочия по своей правовой природе относятся к функциям государственной власти, поскольку их реализация предполагает применение мер государственного принуждения. При этом базовым принципом деятельности Центрального банка Российской Федерации является принцип независимости.

Банк России является юридическим лицом. Уставный капитал и иное имущество Банка России являются федеральной собственностью, при этом Банк России наделен имущественной и финансовой самостоятельностью. Полномочия по владению, пользованию и распоряжению имуществом Банка России, включая золотовалютные резервы Банка России, осуществляются самим Банком России в соответствии с целями и в порядке, которые установлены Федеральным законом «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)». Изъятие и обременение обязательствами имущества Банка России без его согласия не допускаются, если иное не предусмотрено федеральным законом.

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 10.07.2002 № 86-ФЗ (в ред. ред. от 30.12.2015, с изм. и доп., вступ. в силу с 09.02.2016) // Собрание законодательства Российской Федерации от 15 июля 2002 г. № 28. Ст. 2790.

Финансовая независимость Банка России выражается в том, что он осуществляет свои расходы за счет собственных доходов. Банк России вправе защищать интересы в судебном порядке, в том числе в международных судах, судах иностранных государств и третейских судах.

Государство не отвечает по обязательствам Банка России, так же как и Банк России – по обязательствам государства, если они не приняли на себя такие обязательства или если иное не предусмотрено федеральными законами. Банк России не отвечает по обязательствам кредитных организаций, а кредитные организации не отвечают по обязательствам Банка России, за исключением случаев, когда Банк России или кредитные организации принимают на себя такие обязательства.

В своей деятельности Банк России подотчетен Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, которая назначает на должность и освобождает от должности Председателя Банка России (по представлению Президента Российской Федерации) и членов Совета директоров Банка России (по представлению Председателя Банка России, согласованному с Президентом Российской Федерации); направляет и отзывает представителей Государственной Думы в Национальном банковском совете Банка России в рамках своей квоты, а также рассматривает основные направления единой государственной денежно-кредитной политики и годовой отчет Банка России и принимает по ним решения. На основании предложения Национального банковского совета Банка России Государственная Дума вправе принять решение о проверке Счетной палатой Российской Федерации финансово-хозяйственной деятельности Банка России, его структурных подразделений и учреждений. Кроме того, Государственная Дума проводит парламентские слушания о деятельности Банка России с участием его представителей, а также заслушивает доклады Председателя Банка России о деятельности Банка России при представлении годового отчета и основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики.

Полномочия органа государственной власти, т.е. совокупность его прав и обязанностей. **Полномочия – это строго очерченный и закрепленный** Конституцией РФ, федеральным законодательством, правовыми актами субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления за населением, выборными и иными органами государст-

венной власти и местного самоуправления *перечень конкретных прав и обязанностей, необходимых для достижения конкретных целей при реализации определенных задач и функций.*

Нормотворческие полномочия Банка России предполагают его исключительные права по изданию нормативных актов, обязательных для федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, всех юридических и физических лиц, по вопросам, отнесенным к его компетенции Федеральным законом «О Центральном банке РФ (Банке России)» и иными федеральными законами. Банк России в соответствии с Конституцией Российской Федерации не обладает правом законодательной инициативы, однако его участие в законодательном процессе, помимо издания собственных правовых актов, обеспечивается также и тем, что проекты федеральных законов, а также нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, касающиеся выполнения Банком России своих функций, *должны направляться за заключением в Банк России.*

Функции органа, т.е. основные направления его деятельности.

Банк России осуществляет свои функции в соответствии с Конституцией РФ и Федеральным законом «О Центральном банке РФ (Банке России)» и иными федеральными законами. Согласно ст. 75 Конституции РФ, основной функцией Банка России является защита и обеспечение устойчивости рубля, а денежная эмиссия осуществляется исключительно Банком России. В соответствии со ст. 4 ФЗ «О Центральном банке РФ (Банке России)», Банк России выполняет *следующие функции:*

- во взаимодействии с Правительством Российской Федерации разрабатывает и проводит единую государственную денежно-кредитную политику;
- монопольно осуществляет эмиссию наличных денег и организует наличное денежное обращение;
- является кредитором последней инстанции для кредитных организаций, организует систему их рефинансирования;
- устанавливает правила осуществления расчетов в Российской Федерации;
- устанавливает правила проведения банковских операций;
- осуществляет обслуживание счетов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации, если иное не установлено федеральными законами, посредством проведения расчетов по

поручению уполномоченных органов исполнительной власти и государственных внебюджетных фондов, на которые возлагаются организация исполнения и исполнение бюджетов;

- осуществляет эффективное управление золотовалютными резервами Банка России;

- принимает решение о государственной регистрации кредитных организаций, выдает кредитным организациям лицензии на осуществление банковских операций, приостанавливает их действие и отзывает их;

- осуществляет надзор за деятельностью кредитных организаций и банковских групп (далее – банковский надзор);

- регистрирует эмиссию ценных бумаг кредитными организациями в соответствии с федеральными законами;

- осуществляет самостоятельно или по поручению Правительства Российской Федерации все виды банковских операций и иных сделок, необходимых для выполнения функций Банка России;

- организует и осуществляет валютное регулирование и валютный контроль в соответствии с законодательством Российской Федерации;

- определяет порядок осуществления расчетов с международными организациями, иностранными государствами, а также с юридическими и физическими лицами;

- устанавливает правила бухгалтерского учета и отчетности для банковской системы Российской Федерации;

- устанавливает и публикует официальные курсы иностранных валют по отношению к рублю;

- принимает участие в разработке прогноза платежного баланса Российской Федерации и организует составление платежного баланса Российской Федерации;

- устанавливает порядок и условия осуществления валютными биржами деятельности по организации проведения операций по покупке и продаже иностранной валюты, осуществляет выдачу, приостановление и отзыв разрешений валютным биржам на организацию проведения операций по покупке и продаже иностранной валюты;

- проводит анализ и прогнозирование состояния экономики Российской Федерации в целом и по регионам, прежде всего денежно-кредитных, валютно-финансовых и ценовых отношений, публикует соответствующие материалы и статистические данные;

– осуществляет иные функции в соответствии с федеральными законами.

В целом функции и полномочия, предусмотренные Конституцией РФ и Федеральным законом «О Центральном банке РФ (Банке России)», Банк России осуществляет независимо от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Независимость статуса Банка России отражена в ст. 75 Конституции РФ, а также в ст. 1 и 2 ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)».

Последнее время стало бытовать мнение, что Центральный банк России – это частная лавочка, по аналогии с (как теперь уже всем известно) частной лавочкой – Центральным банком США, именуемым «Федеральная резервная система США», представляющая из себя консорциум из 12 банков, находящихся в частной собственности<sup>1</sup>. Анализ показывает:

1. ЦБ есть юридическое лицо (ст. 1 действующего Федерального закона от 10.07.2002 № 86-ФЗ (в ред. ред. от 30.12.2015, с изм. и доп., вступ. в силу с 09.02.2016) «О Центральном банке РФ (Банке России)»).

2. ЦБ не имеет организационно-правовой формы вообще никакой! (с точки зрения юриспруденции – данное явление есть «правовой нонсенс», так как по теории права – всякое юридическое лицо должно иметь свою организационно-правовую форму – но не в случае ЦБ! Ни в одном нормативно-правовом акте не указана его организационно-правовая форма, что с точки зрения права должно квалифицироваться как сознательный «правовой пробел» допущенный законодателем).

3. «Получение прибыли не является целью деятельности Банка России» (ст. 3 Федерального закона) – данное положение намекает, что ЦБ имеет признаки некоммерческой организации, к которым, например, относятся фонды, некоммерческие партнерства или учреждения.

4. Свои функции Банк России «осуществляет независимо от других федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного

---

<sup>1</sup> Емельяненко М. Центральный банк РФ – частная лавочка ФРС США? // SMART-LAB 30/12/2014

самоуправления» (ст. 1 Федерального закона). Это краеугольный камень всего законодательства о ЦБ РФ!

Законодатель нигде не называет ЦБ напрямую федеральным органом государственной власти, что является феноменальным фактом! Можно только по контексту догадываться, что вероятнее всего ЦБ все-таки является федеральным органом государственной власти, раз законодатель употребил выражение «от других».

Известно, что всякая государственная власть делится на исполнительную, законодательную и судебную. Если кого-то именуют федеральным органом власти – это означает, что он подпадает под одну из вышеуказанных трех ветвей власти. Но как мы видим из закона ЦБ независим от всех органов власти любого уровня! То есть ни административно, ни функционально не подчиняется ни Правительству РФ (как высшему органу исполнительной власти в РФ), ни Федеральному Собранию (как высшему органу законодательной власти в РФ), ни Верховному или Конституционному Суду (как высшим органам судебной власти в РФ), ни даже Президенту РФ (как главе государства) – от всех этих федеральных органов государственной власти ЦБ де-юре независим!

А теперь главный вопрос: если ЦБ является федеральным органом государственной власти, то к какой ветви государственной власти относится ЦБ РФ? Парадоксально, но исходя из буквального толкования закона, правильным ответом будет: ЦБ не относится ни к одной из известных ветвей государственной власти, по сути, образуя собою самостоятельную ветвь государственной власти – финансовую власть, де-юре не существующую в юриспруденции ни в теории, ни в практике.

5. И все-таки ЦБ является государственной лавочкой!

Аргументация: согласно ч. 1 ст. 11 Конституции РФ государственную власть в России осуществляют Президент РФ, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство РФ, суды РФ. Перечень указанных органов, т.е. органов, осуществляющих в России государственную власть, является исчерпывающим! Данное положение Конституции РФ дает повод считать, что если Банк России не относится к числу органов, осуществляющих в России государственную власть, то он не является органом государственной власти.

Однако применяя метод не буквального толкования закона, а метод систематического толкования закона, т.е. толковать указанную норму в совокупности с другими нормами Конституции, относящимися по смыслу к этому вопросу, мы получаем следующее:

а) в п. «ж» ст. 71 Конституции РФ к ведению Российской Федерации отнесено:

- установление правовых основ единого рынка;
- финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежная эмиссия, основы ценовой политики;
- федеральные экономические службы, включая федеральные банки.

б) в связи с тем, что денежная эмиссия, находящаяся в ведении Российской Федерации (т.е. – государства), согласно ч. 1 ст. 75 Конституции РФ осуществляется исключительно Центральным банком РФ, можно сделать вывод: Центральный банк РФ – это орган государственной власти, выполняющий одну из исключительных федеральных функций.

6. ЦБ действует на принципах самоокупаемости и самофинансирования:

Банк России – единственный орган государственной власти, которому на законодательном уровне предписано осуществлять свои расходы за счет собственных доходов. Именно поэтому в ст. 46 Федерального закона о ЦБ РФ предусмотрено, что Банк России вправе осуществлять банковские операции и сделки на комиссионной основе.

ЦБ есть учрежденная государством сугубо «государственная лавочка», действующая в форме юридического лица неопределенной организационно-правовой формы, не входящая ни в одну из известных ветвей государственной власти и де-юре независимая от них, но подотчетная законодательному органу – Федеральному собранию, действующая на принципах самоокупаемости и самофинансирования, выполняющая от лица государства функции собственника ЗВР (золотовалютных резервов) России и всех денег федерального бюджета, имеющая прибыль от операций с ними в виде своей комиссии и отдающая 90 % от суммарной своей годовой прибыли в доходы федерального бюджета.

**Селиверстова Т.А.**

студентка 2-го курса СПО Международного  
юридического института

**Seliverstova T.A.,**  
2nd year student of ACT

**Европейский Суд по правам человека,  
его решения в отношении России и правовые  
позиции Конституционного Суда РФ<sup>1</sup>**

The European Court of Human Rights, its decisions  
on Russia and the legal positions of the Constitutional Court  
of the Russian Federation

---

***Аннотация.** Статья посвящена Европейской Конвенции и ее реализации в РФ, а также деятельности в России контрольного механизма Совета Европы за соблюдением прав и свобод человека.*

***Abstract.** The article is devoted to the European Convention and its implementation in the Russian Federation, as well as the activities of the Council of Europe's monitoring mechanism for observing human rights and freedoms in Russia.*

***Ключевые слова:** права человека, практика Европейского Суда.*

***Key words:** human rights, European Court practice.*

Ценность Европейской Конвенции<sup>2</sup> о защите прав человека и основных свобод совместно с практикой Европейского Суда по правам человека заключается в том, что они закрепляют стандарты прав и свобод человека, т.е. тот нормативный минимум, на который должны ориентироваться государства при признании и обеспечении провозглашаемых прав. Международные стандарты определяют: перечень

---

<sup>1</sup> Научный руководитель: Гришина Т.М., преподаватель СПО МЮИ.

<sup>2</sup> Конвенция о защите прав человека и основных свобод (заключена в г. Риме 04.11.1950) [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_29160/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_29160/)  
268

прав и свобод человека, их содержание, допустимые ограничения прав и свобод, а также механизм защиты прав и свобод<sup>1</sup>.

В конституционно-правовой науке большое развитие получили работы, посвященные рассмотрению коллизий юрисдикций Европейского Суда по правам человека и Конституционного Суда Российской Федерации. Суды, действуя в рамках своих юрисдикций, совершенно по-разному толкуют право на пользование правами и свободами без какой-либо дискриминации. И тут появляется вопрос о том, как разрешать конфликты таких толкований и не имеет ли здесь места нарушение государственного суверенитета?

В целом, юридическое сообщество разделилось на две стороны: это суверенисты, которые видят в исполнении решений Европейского Суда по правам человека посягательство на суверенитет государства и те, кто выражает подобные ситуации как рабочий момент, когда были даны два независимые друг от друга толкования понятий.

В настоящее время требуется создание механизма принятия мер общего характера по результатам постановления Европейского Суда, в том числе для продуктивного определения мер, необходимых для решения той или иной проблемы, отмеченной Европейским Судом в его решениях. Следовательно, еще одной причиной усиления взаимодействия Конституционного Суда РФ и Европейского Суда могло бы стать наделение Конституционного Суда полномочиями по определению мер общего характера по итогам постановлений Европейского Суда, с учетом того, что речь, так или иначе, идет о мерах, имеющих правовую форму. В предлагаемой конструкции Конституционный Суд принимает на себя роль главного собеседника Европейского суда в России в контексте исполнения его решений. При этом Конституционный Суд, в отличие от других органов, принимающих взаимодействие со Страсбургским судом, имеет реальные полномочия по поправке правового поля.

Подводя итог, требуется отметить, что взаимодействие Конституционного Суда Российской Федерации и Европейского Суда по правам человека, находящихся на различных уровнях защиты прав и свобод человека, непременно должно быть конструктивным и направлен-

---

<sup>1</sup> Стандарты Европейского Суда по правам человека и российская правоприменительная практика. Под ред. М.Р. Воскобитовой. – М.: Анахарсис, 2005. С. 10.

ным на развитие правовой системы России в частности и системы защиты прав и свобод человека и гражданина в целом.

Конституция РФ<sup>1</sup>, являясь нормативным актом высшей юридической силы, бесспорно, не должна подвергаться изменениям исключительно из-за правовых положений межгосударственных органов по защите прав и свобод человека и гражданина. Впрочем, Конституционный Суд в процессе выполнения конституционного контроля может выступать своего рода соединяющим звеном между европейским и национальным правом. Рассматривая дела в пределах своих полномочий, Конституционный Суд обязан принимать во внимание правовые позиции Европейского Суда по правам человека.

Таким образом, следует отметить, что в Российской Федерации необходимо повысить уровень защиты прав и свобод человека и гражданина с учетом норм Конвенции в их современной трактовке. В то же время решения Страсбургского суда должны учитываться только в той мере, в которой они не противоречат Конституции РФ.

#### **Список использованной литературы**

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) <http://www.consultant.ru/>
2. Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Заключена в г. Риме 04.11.1950) <http://www.consultant.ru/>
3. Стандарты Европейского Суда по правам человека и российская правоприменительная практика / Под ред. М.Р. Воскобитовой. – М.: Анахарсис, 2005.

---

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) <http://www.consultant.ru/document>

**Степанова М.А.**

студентка 2-го курса магистратуры  
Международного юридического института

**Stepanova M.A.**

2-year magistracy student  
OCHU VO International Law Institute

## **Смертная казнь и ее отмена как условие вступления Российской Федерации в Совет Европы<sup>1</sup>**

The death penalty and its abolition as a condition for entry into  
the Russian Federation to the Council of Europe

---

***Аннотация.** Смертная казнь является одним из наиболее древних видов наказаний. Возникла она в процессе реализации принципа талиона: «око за око, зуб за зуб». Согласно данному принципу, смертная казнь за причинение смерти другому человеку считалась справедливым наказанием. Также свою роль сыграл и существовавший во многих обществах обычай кровной мести. Несмотря на то, что в дальнейшем для большинства деяний принцип талиона был заменен выплатой денежного штрафа в пользу потерпевшего, смертная казнь сохранялась во многих государствах. В России на всех этапах развития присутствовала смертная казнь как вид наказания. В условиях «становления» нашей страны, после распада СССР, требовалось укрепление на мировой арене, что и было сделано, когда страна вступила в Совет Европы. Но, как быть с историей, в которой всегда была смертная казнь в качестве наказания, когда Совет Европы требует ее отмены?*

***Abstract.** The death penalty is one of the most ancient forms of punishment. It came as a result of implementation of the law of talion: «an eye for*

---

<sup>1</sup> Научный руководитель Ходусов А.А., заведующий кафедры уголовно-правовых дисциплин канд. юрид. наук, доцент ОЧУ ВО «Международный юридический институт».

*an eye; a tooth for a tooth». According to this principle, the death penalty for causing death to another person considered to be a fair punishment. An existence in many societies of the custom of blood revenge also played its part. Despite the fact that later on for the majority of crimes the law of talion was replaced by payment in favor of the victim, the death penalty was maintained in many countries. In Russia the death penalty as a form of punishment was present at all stages of development. After the collapse of the USSR, the «formation» of our country required consolidation on the world stage, which was done, when the country joined the Council of Europe. But what to do with history, where the death penalty has always existed as a punishment when the Council of Europe demands its abolition?*

**Ключевые слова:** смертная казнь, наказание, Совет Европы, отмена смертной казни.

**Key words:** death penalty, a punishment, the Council of Europe, the abolition of the death penalty.

**История создания и членство в Совете Европы России.** Совет Европы был основан в 1949 г. и является старейшей на континенте международной политической организацией. Официальной датой создания считается 5 мая 1949 г. В этот день министры иностранных дел таких стран, как Бельгия, Дания, Франция, Ирландия, Италия, Люксембург, Нидерланды, Норвегия, Швеция и Великобритания на конференции в Лондоне подписали соглашение о создании Совета Европы<sup>1</sup> и Устав Совета Европы<sup>2</sup>.

В настоящее время в Совет Европы входит 47 государств. Также 5 государств имеют статус наблюдателя при Совете Европы (Ватикан, Канада, Мексика, США и Япония). Еще одно государство, Белоруссия, подала заявку на вступление в СЕ. Совет Европы следует отличать от Европейского Союза, который объединяет 25 стран, и которые до вступления в ЕС уже являлись членами СЕ.

Штаб-квартира СЕ располагается в Страсбурге, Франция.

---

<sup>1</sup> Генеральное соглашение о привилегиях и иммунитетах Совета Европы от 2 сентября 1949 г. Текст документа с изменениями и дополнениями по состоянию на ноябрь 2007 г. // lawrussia.ru

<sup>2</sup> Устав Света Европы от 05.05.49. Текст документа с изменениями и дополнениями по состоянию на ноябрь 2007 г. // lawrussia.ru

Для чего был создан Совет Европы? Совет Европы был создан для реализации следующих целей<sup>1</sup>:

- 1) защита прав человека, укрепление парламентской демократии и обеспечение верховенства закона;
- 2) достижение общеевропейских договоренностей, способствующих гармонизации социальной и юридической практики государств-членов;
- 3) содействие осознанию народами европейской самобытности и единства, основывающихся на общности духовных ценностей и подразумевающих сохранение и поощрение многообразия культур.

С 1989 г. перед организацией стоят следующие задачи<sup>2</sup>:

- 1) оставаясь на страже прав человека, служить политическим ориентиром демократии в странах посткоммунистической Европы;
- 2) оказывать странам Центральной и Восточной Европы содействие в проведении политических, законодательных и конституционных реформ одновременно с осуществлением преобразований в экономике;
- 3) распространение опыта, накопленного СЕ в таких областях, как права человека, местная демократия, образование, культура, экология.

Российская Федерация стала 39-м государством – участником Совета Европы 28 февраля 1996 г., а 30 марта 1998 г. ратифицировала Европейскую Конвенцию о защите прав человека и основных свобод. Тем самым Россия подтвердила свою приверженность идеалам и принципам гуманизма и демократии, а также готовность скорректировать целый ряд законодательных актов, противоречащих положениям Конвенции. Также присоединяясь к СЕ, Россия заверила организацию в том, что она готова привести свое законодательство и политическую систему в соответствие с европейскими нормами.

С момента присоединения к СЕ наша страна подвергалась критике со стороны стран-участниц за ущемление прав человека, войну в Чечне, ограничение демократических свобод и притеснение СМИ. В частности, в одной из своих резолюций ПАСЕ усмотрела в деле ЮКОСа

---

<sup>1</sup> См.: Устав Совета Европы.

<sup>2</sup> См.: Там же.

«соображения, которые связаны со стремлением ослабить смелого политического оппонента»<sup>1</sup>.

Необходимо также отметить, что ПАСЕ настаивает на отмене Россией смертной казни, указывая, что это единственный член организации, который так и не выполнил этого обязательства.

### **Смертная казнь в Российской Федерации и Совет Европы.**

Смертная казнь всегда присутствовала в истории нашей страны. Это было эффективное средство борьбы с преступностью и средство устрашения. Что примечательно, преступлений совершалось намного меньше, чем в современной России. Примером массового применения смертной казни посредством расстрела может быть период репрессий, в этот период в нашей стране было расстреляно более 40 тысяч человек.

Сегодня с момента вступления в силу моратория на применение смертной казни прошло чуть больше 20 лет (если быть точнее – почти 21 год). Мораторий истек 1 января 2010 г., но в ноябре 2009 г. КС РФ продлил его – до того момента, когда ГС РФ ратифицирует протокол об отмене смертной казни.

Но тем не менее в УК РФ<sup>2</sup> до сих пор содержится ст. 59, регламентирующая данный вид наказания.

В соответствии с правовой позицией Конституционного Суда РФ с 16 апреля 1997 г. в России наказание в виде смертной казни не должно ни назначаться, ни исполняться. Допускается применение альтернативного вида наказания – пожизненное лишение свободы.

В результате длительного моратория на применение смертной казни, который продолжается и в настоящее время, были сформированы устойчивые гарантии права человека не быть подвергнутым смертной казни и сложился конституционно-правовой режим, в рамках которого – с учетом международно-правовой тенденции и обязательств, взятых на себя РФ, – происходит необратимый процесс, который направлен на отмену смертной казни, как исключительной меры наказания, носящей временный характер («впредь до ее отмены») и допускаемой лишь в течение определенного переходного периода.

---

<sup>1</sup> Резолюция ПАСЕ № 1418 «Об обстоятельствах, относящихся к аресту и судебному преследованию ведущих руководителей компании «ЮКОС» (2005)» // coe.int.

<sup>2</sup> Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 22.11.2016) // КонсультантПлюс.

Как установлено в УК РФ, смертная казнь может применяться как исключительная мера наказания только за совершение особо тяжкого преступления, посягающего на жизнь человека.

С учетом вышеизложенного считаю необходимым введение смертной казни для определенных категорий преступников, это:

1) насильники и педофилы – такие «личности» калечат судьбы и жизни, после подобного надругательства над человеком – человек уже не становится прежним, особенно, если это ребенок;

2) террористы – содержать в тюрьмах этих преступников неправильно. Среда тюрьмы для них является питательной для дальнейшего продолжения вербования все новых и новых людей, готовых вступить на путь терроризма. Террористов нужно устрашать, а не только позволять устрашать им. Например давить на запрещенное их религией (угроза повешением), но как это сделать с учетом принципа гуманизма и с учетом, что страна находится в Совете Европы, документацией которого запрещена смертная казнь?

3) взяточники (например, в Китае за взятку установлена смертная казнь, и соответственно таких преступлений там намного меньше).

Таким образом, в нашей стране невозможна полная отмена смертной казни, но еще 20 лет, или даже больше, моратория на ее применения тоже не вполне уместно. К снятию моратория за последние годы не раз возвращались. Это и законопроект Романа Худякова (ЛДПР), с требованием вернуть смертную казнь периодически выступает Владимир Жириновский, также с аналогичным требованием выступал лидер партии «Справедливая Россия» Сергей Миронов – после крушения российского самолета в ноябре 2015 г.

Как тогда быть с Советом Европы, который настаивает на отмене смертной казни в Российской Федерации? На этот вопрос у меня пока нет ответа. Но создается впечатление, что страна что-то в очередной раз сделала, не продумав последствия, хоть и с учетом благих намерений в момент своего «нового» становления.

### **Список использованной литературы**

1. Генеральное соглашение о привилегиях и иммунитетах Совета Европы от 2 сентября 1949 г. Текст документа с изменениями и дополнениями по состоянию на ноябрь 2007 г.

2. Устав Совета Европы от 05.05.1949. Текст документа с изменениями и дополнениями по состоянию на ноябрь 2007 г.

3. Резолюция ПАСЕ № 1418 «Об обстоятельствах, относящихся к аресту и судебному преследованию ведущих руководителей компании «ЮКОС» (2005)».

4. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 22.11.2016) // СПС КонсультантПлюс.

**Фомиченко М.П.**

д.ю.н., профессор кафедры конституционного и международного права Всероссийского государственного университета юстиции

**Fomichenko M.P.**

doctor of Law, Professor of Constitutional and Municipal Law  
of All-Russian State University of Justice

## **К вопросу об учредительной власти**

To the question of constituent power

---

***Аннотация.** В статье рассматриваются вопросы власти, осуществляющей принятие конституции и ее последующие изменения.*

***Abstract.** In the article the questions of authority adoption of a Constitution and its subsequent amendments.*

***Ключевые слова:** Конституция, учредительная власть, первоначальная учредительная власть, установленная учредительная власть, народ, нация.*

***Key words:** The Constitution, the constituent power, the original constituent power established by the constituent power, the people, the nation.*

История человечества свидетельствует о том, что: за исключением форм прямого насилия, абсолютной власти в природе нет; всякая власть относительна; властные отношения – это не только отношения зависимости, но и взаимозависимости, и строятся они не только на зависимости подвластных от властвующих, но и властвующих от подвластных.

Баланс отношений зависимости подвластных от властвующих и отношений взаимозависимости властвующих от подвластных фикси-

руется в конституции государства – его учредительном документе и представляет собой социально-политическую сущность конституции.

Проявление учредительных свойств конституции выражается:

а) в том, что ее нормы закрепляют основы государственного и общественного устройства, важнейшие государственные институты, через которые реализуется государственная власть, принципы их создания и деятельности; кроме того, конституционные нормы устанавливают порядок создания всех действующих в государстве правовых норм, их иерархию в правовой системе;

б) в том, что ее нормы выступают как первичные и для их принятия не существует никаких правовых ограничений, нет ни одной правовой нормы, которая могла бы ограничить конституцию.

Само же принятие конституции, как и ее последующие изменения, осуществляется определенной властью. Эту власть называют учредительной. Следовательно, иерархически учредительная власть стоит на более высокой ступени, чем учреждаемые ею конституционные органы государственной власти, она их «прародитель».

Учредительная власть – особый вид власти. Ее предназначение – не просто учредить государство, прописав конкретную его форму в соответствующем учредительном документе – *к о н с т и т у ц и и*, но и установить (зафиксировать) учредительную власть, наделенную полномочиями совершенствования самого Основного закона. При этом суть понятия власти, учреждающей конституцию, составляет не вопрос о фактической власти, способной ввести конституцию в действие, и не общую проблему истоков государства и конституции, а правовую организацию процесса ее учреждения.

Различают: а) первичную учредительную власть, так как она учреждает конституцию в условиях, когда высшие органы государственной власти еще не сформированы и б) установленную учредительную власть, которая рождается конституцией для последующих ее изменений и дополнений.

**Первоначальная учредительная власть** может появиться только в результате революции, государственного переворота или других общественных потрясений, вследствие чего старый конституционный порядок уступает место новому.

Народ – источник этой власти, в лице его наиболее активной части (политические партии и движения из числа несистемной оппозиции), являясь источником этой власти, разрабатывает проект новой консти-

туции. Затем «авангард народа» запускает механизм ее принятия, и воля народа через референдум воплощается в учредительном акте – конституции.

Непременный постулат первоначальной учредительной власти – ее действие заканчивается после принятия конституции, ее сменяет **установленная учредительная власть**. Она рождается из предшествующей конституционной системы. Это власть производна от первоначальной.

Предназначение установленной учредительной власти – внесение *последующих изменений и дополнений Основного закона и создание механизмов реализации отдельных наиболее значимых его положений*.

Установленная учредительная власть – это та власть, конструкция которой рождается нацией и фиксируется в конституции, наделяющей ее полномочиями как для последующих изменений и дополнений Основного закона, так и для создания механизмов реализации отдельных наиболее значимых его положений.

**Что представляет собой установленная в российском Основном законе учредительная власть?**

1. Источник установленной учредительной власти – *российская нация – многонациональный народ Российской Федерации* (ч. 1 ст. 3).

В отличие от первоначальной учредительной власти, где субъектом всегда является народ, субъектом установленной учредительной власти является нация – особая форма общности. В России это многонациональный народ (ч. 1 ст. 3). В Стратегии национальной политики Российской Федерации на период до 2025 г., утвержденной Указом Президента РФ от 19.12.2012 г. № 1666, дано определение российской нации<sup>1</sup>. Формулировка заключается в следующих словах: она (Стратегия) «призвана развивать потенциал многонационального народа Российской Федерации (**российской нации**) и всех составляющих его народов (**этнических общностей**)».

На заседании Совета по межнациональным отношениям в Астрахани 31.10.2016 г. Президент Российской Федерации В. Путин отметил: «Но что точно совершенно можно и нужно реализовывать – это прямо над этим нужно подумать и в практическом плане начать работать – **это закон о российской нации**». Он также поддержал предложение участников заседания провести **год единства российской на-**

---

<sup>1</sup> <http://рос-мир.пф/node/1136>.

**ции.** «Хорошее могло бы быть мероприятие. С привлечением всех, кто собрался сегодня здесь в этом зале – для того, чтобы мы вместе с вами поработали. Но только выбрать нужно этот год»<sup>1</sup>.

Заметим, что предлагаемый термин: «многонациональный народ Российской Федерации (**российская нация**)» не в коей мере не меняет не русскую, не татарскую, не чувашскую нацию. В то же время в понятии «российская нация» не присутствует никакого этнического начала, это чисто политическое согражданство. Российская нация в данном случае – это объединение всех граждан. Мы соединяем гражданскую, политическую нацию с этническими сообществами. По данным проводимых исследований, само название «россияне» занимает первое место по позитивности восприятия. Такой общности граждан СССР не получилось.

Подчеркнем – нация и государство представляют собой нерасторжимое единство, более того, нация вообще немыслима без государства. Государство есть единственное, притом конституированное, т.е. организационно оформленное выражение единства нации, и в этом качестве оно есть воплощенная всеобщность. Через соответствующие органы государственной власти, *определенные Основным законом*, нация осуществляет его корректировку, а при необходимости пересматривает конституцию на всеобщем голосовании, руководствуясь национальными интересами.

2. Специально *созываемое для пересмотра конституции Конституционное Собрание* (ст. 135).

3. Соответствующие *постоянно действующие* органы государственной власти каждой из трех, определенных конституцией ветвей власти (ст. 10–11), наряду с компетенцией своего предназначения *осуществляющие и определенные учредительные функции*:

а) Федеральное Собрание Российской Федерации (ст. 134–135) и органы законодательной власти субъектов Российской Федерации, наделенные конкретными полномочиями на внесение изменений и дополнений в действующую конституцию в соответствии с предусмотренным порядком (ст. 134);

б) Президент РФ, определяющий основные направления внутренней и внешней политики государства, и Правительство РФ, обеспечи-

---

<sup>1</sup> <http://kremlin.ru/events/president/news/>

вающее проведение единой государственной политики в соответствии с конституцией (ст. 134);

в) Конституционный Суд Российской Федерации, выступающий гарантом реализации воли народа, сформулированной и закрепленной в конституции государства (ст. 125).

***Каков порядок действия установленной в российском Основном законе учредительной власти?***

1. Этой власти поручается при необходимости изменять конституционный акт. В данном качестве она может действовать только в соответствии с конституционным актом и должна соблюдать ограничения, содержащиеся в конституции, в отношении процедуры пересмотра и его содержания.

2. Для решения отмеченных задач, Конституция РФ предусматривает *смешанный порядок*, позволяя в отношении одной своей части (гл. 1, 2, 9) *созывать для пересмотра* Конституционное Собрание или при определенных условиях использовать всенародный референдум, а в отношении другой (гл. 3–8) *принимать поправки* законодательным органом (Федеральным Собранием), *хотя и с особой процедурой* (с привлечением органов законодательной власти субъектов Российской Федерации).

Это не формальное распределение глав по разным процедурам, а выделение фундаментального различия между ними. Главы 1, 2, 9, по существу, в силу их характера изменяться не должны, либо сделать это должно быть очень трудно. Поскольку они (гл. 1, 2 и 9) составляют своеобразный стержень, основу всей Конституции РФ, предусмотрен сложный процесс их изменения, используется термин «пересмотр». По сути, пересмотр всего Основного закона страны. Для упорядочивания всего механизма пересмотра, конечно же, необходимо принятие Федерального конституционного закона «О Конституционном Собрании Российской Федерации».

Главы 3–8 могут быть изменены в сравнительно облегченном порядке (используется термин «внесение поправок»). Такой механизм предусмотрен в гл. 9 Конституции.

3. Кроме того, *Основной закон наделяет постоянно действующие органы государственной власти каждой из трех, определенных конституцией ветвей власти* (Федеральное Собрание и органы законодательной власти субъектов Российской Федерации, Президент РФ, Правительство РФ, Конституционный Суд РФ), наряду с компетенцией их

предназначения определенными учредительными функциями, заключающимися в создании механизмов реализации отдельных наиболее значимых его (Основного закона) положений. А именно:

Роль Федерального Собрания Российской Федерации – более достойно выполнять представительскую функцию, на деле стать своеобразным определителем реального ритма жизни, пульса нации через действительную и действенную связь не с абстрактным населением, а с конкретными его представителями (по территориальной, социальной, профессиональной, этнической и другим характеристикам).

Роль **Президента и Правительства Российской Федерации** в этом плане заключается в принятии конкретных **документов политико-правового характера** (доктрина, концепция, стратегия<sup>1</sup> и т.д.). Эти документы будучи включенными в правовую систему в качестве источников права политико-идеологического характера, самым существенным образом влияют на формирование практически всех остальных элементов правовой системы России. *В частности, во исполнение и в соответствии с ними разрабатываются и принимаются федеральные и региональные законы, подзаконные правовые акты и целевые программы.* Вряд ли какой-то из таких документов можно рассматривать в «чисто» политическом аспекте, отдельно от юридической составляющей, хотя по большому счету они используются для выражения общей политики государства в той или иной области общественных отношений и (или) государственного управления.

Роль стража (хранителя) воли народа, а также своеобразного генератора исполнения ее предписаний всеми субъектами правоотношений особо прослеживается в правовых позициях Конституционного Суда, по отношению прежде всего: к принципу само-

---

<sup>1</sup> Доктрина (лат. *doctrina* – учение, наука, обучение, образованность) – философская, политическая либо правовая теория, религиозное учение, система воззрений, руководящий теоретический или политический принцип. Концепция (от лат. *conceptio* – понимание, система) – определенный способ понимания, трактовки каких-либо явлений, основная точка зрения, руководящая идея для их освещения; система взглядов на явления в мире, в природе, в обществе, ведущий замысел. Стратегия (др. – греч. *στρατηγία*, «искусство полководца») – общий, недетализированный план какой-либо деятельности, охватывающий длительный период времени, способ достижения сложной цели.

определения народов; к таким вопросам, как защита: конституционных принципов суверенитета России и целостности государства; принципа равноправия всех субъектов РФ, а следовательно, и народов, их населяющих; конституционных принципов, касающихся порядка формирования и деятельности различных институтов государственной власти; конституционных основ народовластия<sup>1</sup>.

В целом сегодня как никогда актуален главный, стратегически важный вопрос – как совместить плоскость реальности и плоскость конституционно-правового регулирования? С одной стороны, радикальная смена или изменение сегодняшней Конституции может привести к еще большему хаосу в стране и распаду остатков тех несущих конструкций, которые все же держат страну. С другой, консервация нынешнего состояния также имеет угрожающий характер для будущего отечественного социума. Что делать? Где выход?

Ответ очевиден – только ориентация на укрепление современных ныне действующих конституционных конструкций, поддерживающих жизнедеятельность Российской Федерации как единого социального организма и поиск новых идейно-смысловых составляющих современной России, способных обеспечить ее стремительное восхождение и развитие, будут иметь положительный эффект только при комплексном подходе. На что и обратил внимание Президент Российской Федерации В.В. Путин на ежегодной пресс-конференции 23 декабря 2016 г.

### **Список использованной литературы**

1. Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 г. Утв. Указом Президента РФ от 19 декабря 2012 г. № 1666 // <http://рос-мир.рф/>
2. Лазарев А.В. Правовые позиции Конституционного Суда России. – М.: Городец; Формула права, 2003.
3. <http://kremlin.ru/events/president/>

---

<sup>1</sup> См.: Лазарев А.В. Правовые позиции Конституционного Суда России. – М.: Городец; Формула права, 2003. 528 с.

**Ходусов А.А.**

к.ю.н, доцент, заведующий кафедрой уголовно-правовых дисциплин Международного юридического института

**Khodusov A.A.**

Head of the chair of criminal legal disciplines of International juridical Institute, PhD in law, associate Professor

**Европейская социальная конституция – 20 лет на страже интересов трудящихся (к 20-летию принятия Европейской социальной хартии (пересмотренной) 1996 г.)**

European social Constitution – 20 years on the guard of interests of the workers (the 20th anniversary of the adoption of the European social Charter (revised) 1996)

---

***Аннотация.** В статье анализируется двадцатилетний опыт сотрудничества России с Советом Европы в области учреждения (закрепления) и реализации социальных прав.*

***Abstract.** The article analyzes the twenty-year experience of cooperation of Russia with the Council of Europe in the field of the companies (consolidation) and realization of social rights.*

***Ключевые слова:** Совет Европы, Европейская социальная хартия, Социальная политика России.*

***Key words:** The Council of Europe, European Social Charter, the Social policy of Russia.*

2016 г. ознаменовался таким важным событием, как празднование 20-летия Европейской социальной хартии (пересмотренной) 1996 г. В новой Хартии, открытой для подписания 3 мая 1996 г. и вступившей в силу 1 июля 1999 г., были сведены в единый документ права, провозглашенный в Европейской социальной хартии еще в 1961 г. (их 19), протоколах и дополнениях к ней, а также зафиксирован ряд новых положений. В результате значительно расширен объем гарантированных социальных прав (всего 31), а саму Европейскую хартия вполне можно считать социальной Конституцией для Европы.

Наряду с такими традиционными социальными правами «первого поколения» (1991 г.) как право на труд («каждый человек должен иметь возможность зарабатывать себе на жизнь свободно избранным трудом»; «все трудящиеся имеют право на условия труда»; «все трудящиеся имеют право на справедливое вознаграждение, достаточное для поддержания нормального уровня жизни их самих и их семей» и т.д.), Хартия образца 1996 г. содержит социальные и социально-экономические права «второго» и «третьего» поколений.

Речь идет о праве каждого на жилье, защиту от бедности и социального ostrакизма, о праве работников на информацию и консультации в ходе осуществления коллективных увольнений, на защиту своего достоинства в период трудовой деятельности, на защиту в случае прекращения занятости и др.

Весьма «свежо» звучат спустя 20 лет и такие права, как «каждое пожилое лицо имеет право на социальную защиту»; «все работники имеют право на равные возможности и на равное обращение в сфере занятости без дискриминации по признаку пола»; «все лица с семейными обязанностями, поступающие или желающие поступить на работу, имеют право сделать это, не подвергаясь дискриминации и по возможности не вступая в конфликт со своими семейными обязанностями» и т.д.

Открытая для подписания в 1961 г. и вступившая в силу в 1965 г. Европейская социальная хартия была, как известно, пересмотрена в целях ее обновления и включения в нее новых категорий прав с учетом произошедших в европейских государствах социальных изменений.

Оставаясь «живым организмом», открытым для контроля<sup>1</sup> и пополнения новыми статьями, Хартия остается своего рода «библией» социальных прав трудящихся, нуждающихся в защите со стороны государств – членов Совета Европы. Она защищает три крупных группы (категории) социальных прав: защита труда; защита всего населения; особая защита вне трудовой сферы (права детей, матерей, семей, лиц с физическими недостатками, лиц пожилого возраста).

---

<sup>1</sup> Контроль за обращением Хартии, как известно, осуществляет Комитет министров Совета Европы. Государства обязаны представлять доклады о выполнении тех или иных статей Социальной хартии. С жалобами могут обращаться в Совет Европы (на нарушение Хартии) группы трудящихся и Профсоюзы.

В определенной мере Хартию дополняют (при этом имеют самостоятельное значение) Европейская конвенция о социальной и медицинской помощи (1953), Соглашение об обменах инвалидами войны государствами – членами Совета Европы (1956), Европейский кодекс социального обеспечения (1964), Европейская конвенция об усыновлении детей (1967), Европейская конвенция о социальном обеспечении (1972), Европейская конвенция о правовом положении рабочих-мигрантов (1977), Европейский кодекс о социальном обеспечении (пересмотренный, 1990), Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств (1995) и др.

Российской Федерации потребовалось 9 лет (!) межведомственных согласований для того, чтобы пройти путь от подписания Хартии до ее ратификации российским парламентом<sup>1</sup>, что само по себе говорит о сложном отношении как к самому тексту этого документа, так и к последующей правоприменительной практике выполнения Хартии.

Вот как описал эту ситуацию первый заместитель министра труда и социальной защиты РФ С.Ф. Вельмякин, выступая 10 апреля 2015 г. на парламентских слушаниях в Государственной Думе ФС РФ на тему «Европейская социальная хартия: реализация ратифицированных Российской Федерацией положений и перспективы ратификации дополнительных норм»: «Путь для Российской Федерации к ратификации этого документа был в общем не просто тернист. Ратификация хартии являлась обязательством, которое Российская Федерация брала на себя в 1996 г. при вступлении в Совет Европы. Подписали мы ее только в 2000 г. И только в 2009 г. смогли ратифицировать как бы подавляющее большинство статей и положений этого документа.

Почему этот процесс для России таким образом растянулся по времени? Нужно сказать, что давайте вспомним 1996 г., давайте вспомним 2000 г., когда наша страна находилась в очень непростой ситуации. И нам нужно было самим очень много сделать для того, чтобы довести свои внутренние социальные стандарты вот с той ямы, в которой Российская Федерация оказалась в 90-е гг., на тот уровень, который соответствует уровню ратификации Европейской социальной хартии.

---

<sup>1</sup> См.: Федеральный закон № 101-ФЗ «О ратификации Европейской социальной хартии (пересмотренной) от 3 мая 1996 г.», подписанный Президентом РФ Д.А. Медведевым 3 июня 2009 г.

Давайте вспомним, в начале 2000-х гг. был такой достаточно популярный доклад экспертов Организации Объединенных Наций. Этот доклад предрекал нашей стране глубокий демографический спад. Я напомним, что согласно этим прогнозам население нашей страны к 2013 г. должно было сократиться до 136 млн. человек. Я напомним тем, кто знает, и скажу тем, кто не знает, по состоянию на 15 января в Российской Федерации, даже без учета Крымского федерального округа проживает 143 млн. 972 тысячи человек. Это на 8 млн. больше, чем нам когда-то говорили уважаемые эксперты из Организации Объединенных Наций.

Два года подряд мы фиксируем естественный прирост рождаемости. И если в 2013 г. этот прирост составил 19 тыс. 100 человек, то в 2014 г. нам удалось не только сохранить, но и улучшить этот позитивный тренд. Естественный плюс составил 33 тыс. 700 человек. В прошлом году у нас родилось 1 млн. 947 тыс. человек. Это самый, абсолютно самый высокий результат после 1990 г. Суммарный коэффициент рождаемости составил 1,75. Это также самый лучший показатель за последние 25 лет».

Довольно высоко, выступая на этих же слушаниях, С.Ф. Вельякин оценил и саму Европейскую социальную хартию – она «является одним из важнейших документов Совета Европы, ратификация и соблюдение которых абсолютно необходимы для дальнейшего развития социальной политики как в Российской Федерации, так и в любой европейской стране, входящей в это образование»<sup>1</sup>.

Председатель Комитета Государственной Думы VI созыва по труду, социальной политике и делам ветеранов О.Ю. Баталина также высказалась о Хартии весьма определенно: «Европейская социальная хартия – это, пожалуй, одни из наиболее важных документов Совета Европы в сфере обеспечения прав человека, который наряду с Европейской конвенцией «О защите прав человека и основных свобод» составляет единый механизм защиты прав человека. Сегодня мы говорим о ее пересмотре на редакцию, о той редакции, которая вступила в силу в 1996 г., и ее подписали все 47 государств – членов Совета Европы. Однако при этом должна отметить, что ратифицировали пересмотренную редакцию только 24 страны. И в этой части Российская Федерация, конечно, выглядит наилучшим образом, потому как наша

---

<sup>1</sup> См.: Стенограмма слушаний <http://komitetl.km.duma.gov.ru/site.xp/>  
286

страна не только ратифицировала пересмотренную социальную хартию, но и предпринимает значительные усилия по ее реализации»<sup>1</sup>.

Теперь, как говорится в народе, дело за малым – ее пунктуальным выполнением и «наращиванием» числа статей, к которым в дальнейшем будет присоединяться наша страна. Может быть со временем Россия предложит свою версию вновь пересмотренной хартии с учетом успешного построения (в будущем) в нашей стране социального государства.

Не исключен и такой вариант, что это потребуются в период строительства международного межгосударственного регионального объединения – Евразийского Экономического Союза (Россия, Белоруссия, Казахстан, Армения, Киргизия). Договор вступил в силу 1 января 2015 г., но выработка документов Союза продолжается, и в ее ходе могут быть востребованы не только принципы и нормы Европейской социальной хартии (пересмотренной) 1996 г. (Армения и Россия – члены Совета Европы), но и Хартии Европейского Союза об основных правах 2000 г.<sup>2</sup>, а также проект Договора, учреждающего Конституцию для Европы от 20 октября 2004 г.<sup>3</sup> и другие международно-правовые документы.

---

<sup>1</sup> См.: Стенограмма слушаний.

<sup>2</sup> Глазьев С.Ю., Чушкин В.И., Ткачук С.Г. Европейский Союз и Евразийское экономическое сообщество – сходство и различия процессов и интеграционного строительства. – М.: ООО «ВИКТОР МЕДИА», 2013. 335 с.; Чуфрин Г.С. Очерки евразийской интеграции. – М.: Весь мир, 2013. 128 с.; Договор о Евразийском Экономическом Союзе. – М.: РФ-пресс, 2015. 495 с.; Глотов С.А., Григорьев И.А., Губин А.И., Лычагин А.Г., Савелов О.П., Терентий Л.М. Право Евразийского Экономического Союза: теория и практика: Монография / Под ред. д.ю.н. проф. С.А. Глотова. – М.: Московская международная академия; Кубанский государственный аграрный университет; Галлея-принт, 2016. 304 с.

<sup>3</sup> Проект Договора содержал раздел IV «Солидарность» Хартии Европейского Союза об основных правах. Статья П–94 этого раздела гласит: «Социальная безопасность и социальная помощь. 1. Союз принимает и соблюдает на основании права Союза и национальных законодательств и обычаев право на социальную помощь и безопасность, которые обеспечиваются в случае беременности, инвалидности, несчастных случаев на работе, старости и увольнения. 2. Каждый человек, проживающий и свободно передвигающийся по территории Союза, имеет право на социальную безопасность, социальную помощь и льготы в соответствии с правом Союза и национальными законодательствами и обычаями. 3. С целью борьбы с социальной несправедливостью и

А пока граждане России переживают последствия «монетизации льгот» (№ 122-ФЗ 2004 г.), перманентные социально-экономические потрясения (с конца 2008 г. и до наших дней) и антикризисные меры правительства, реализацию новой пенсионной реформы (вступила в действие с января 2015 г.), исполнения бюджетных планов правительства<sup>1</sup> и страдают от нулевого роста в экономике страны.

Например, с помощью «монетизации льгот» российская власть пыталась решить задачи обеспечения конституционного принципа равенства прав и свобод человека и гражданина, повышения материального благосостояния граждан, обеспечения экономической безопасности государства и приведения системы социальной защиты граждан, которые пользуются льготами и социальными гарантиями и которым предоставляются компенсации, в соответствии с принципом разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления», а также принципами правового государства с социально ориентированной рыночной экономикой. Однако, как показывает практика, по большей части государство не решило положительным образом поставленные «благородные» задачи и цели, а в ряде крупных городов (особенно в г. Москве) граждане в подавляющем большинстве не пожелали воспользоваться «благами монетизации». Так, в Москве была введена Социальная карта москвича, а в 2012 г. пенсии москвичей были заменены на «доход пенсионера» в размере 1 200 руб. с последующей индексацией, были введены допла-

---

бедностью на основании права Союза и национальных законодательств и обычаев Союз признает и соблюдает право на социальную помощь, направленную на обеспечение достойного существования всем, кто не располагает достаточными средствами». (Остается сожалеть, что Конституция объединенной Европы не была в итоге принята.) См.: Европа без России. Договор, учреждающий Конституцию для Европы от 20 октября 2004 г. – М.: Европа, 2005. С. 79.

<sup>1</sup> В федеральном бюджете РФ на 2010 г. предусматривалось, например, значительное уменьшение расходов на нацпроекты: НП «Образование» в 2010 г. на 10,6 млрд. руб. (37,6 %), НП «Здоровье» – на 1,8 млрд. руб. (1,4 %), НП «Доступное жилье» – на 14,1 млрд. руб. (10,2 %). См.: Аргументы недели, 2009. № 42 (180). Затем о них вообще практически перестали вспоминать, хотя ранее национальные проекты подавались как важнейшее составляющее сильной социальной политики Российского государства.

ты Правительства Москвы столичным пенсионерам на определенных условиях<sup>1</sup>.

В ноябре 2009 г. Правительство России пересмотрело в сторону уменьшения целевые показатели на 2009–2012 гг., достижение которых должно было в рамках первого этапа концепции социально-экономического развития РФ до 2020 г. закрепить успехи действующей власти на пути «новой экономики», основанной на росте производительности труда, использовании передовых технологий, более эффективного использования при размещении инвестиционных и трудовых ресурсов, иностранных инвестиций и т.д. Например, если в ноябре 2008 г. Правительство РФ требовало увеличить производительность труда в 2012 г. на 31 % к уровню 2008 г., то скоро достаточным считался уровень в 3 %.

### **Изменение целевых показателей «Основных направлений деятельности Правительства РФ до 2012 г.»**

Показатель	Значения показателя в 2008 г.	Целевой показатель на 2012 г. (старая версия)	Целевой показатель на 2012 г. (новая версия)
Смертность от транспортных травм к уровню 2008 г. (%)	100	73	70
Реальные располагаемые денежные доходы населения к уровню 2008 г. (%) в	100	139	103
Соотношение уровня трудовой пенсии и прожиточного минимума пенсионера (раз)	1,17	1,96	1,61
Доля семей, имеющих возможность приобрести жилье (%)	21	33	25
Ввод жилья в год (млн. кв. м)	63,8	100	65
Уровень обеспеченности многоквартирных домов коммунальными услугами (%)	71,9	72	82
Подвижность населения* к уровню 2008 г. (%)	100	115	107,4
Реальный рост ВВП к уровню 2008 г. (%)	100	128	99,9

---

<sup>1</sup> Льготы и льготные выплаты. Федеральный закон «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». – М.: Юркнига, 2005.

Показатель	Значения показателя в 2008 г.	Целевой показатель на 2012 г. (старая версия)	Целевой показатель на 2012 г. (новая версия)
Индекс потребительских цен (декабрь к декабрю прошлого года, %)	113,3	107	105-107
Производительность труда к уровню 2008 г. (%)	100	131	103
Энергоемкость ВВП к уровню 2008 г. (%)	100	85	100
Объем производства сельхозпродукции к уровню 2008 г. (%)	100	117	107
Доля российского производства в формировании ресурсов мяса и мясopодуKтов на внутреннем рынке (%)	61,1	70	76,5
Коммерческая скорость доставки транспортом к уровню 2008 г. (%): автомобильным и железнодорожным	100	111	109,9

\* Показатель измеряется в пассажиро-километрах на человека в год. Источник: Правительство РФ<sup>1</sup>.

Вскоре (в 2013 г.) Правительство РФ вновь повторило подобный «бюджетный маневр», сократив в бюджете социальные расходы на 2014 г. Продолжилась эта практика и в последующие годы, в том числе при принятии «трехлетнего бюджета» страны на 2017–2019 гг.

#### Как меняется структура расходов бюджета (млрд. руб.)

	2017	2018	2019
Социальная политика	5080	4962	5054
Национальная оборона	2840	2728	2856
Национальная экономика	2292	2246	2054
Национальная безопасность	1968	1995	2007
Общегосударственные вопросы	1170	1126	1115
Образование	568	589	586
Здравоохранение	377	394	360

Правда, это касается не только Российской Федерации, но и других государств.

Эксперты констатируют, что в ряде стран СНГ в последние годы весьма скромные расходы консолидированного бюджета на социальную сферу. По отношению к ВВП они составляют 12,7 % в Молдавии, 11,8 % – в России. Гораздо ниже, на уровне 8,8 % – в Украине, 7,1 % –

<sup>1</sup> См.: Коммерсантъ. 2009. № 210. 11 ноября. С. 2.

в Армении, 5,9 % – в Киргизии, 4,0 % – в Казахстане, 3,3 % – в Азербайджане, 3,2 % – в Таджикистане, 2,2 % – в Белоруссии. Для примера, в Италии – это 15,5 %, во Франции – 13,5 %, в Нидерландах – 13,3 %, в Германии – 13 %.

Соответствующие в странах СНГ и пенсии. Самая высокая – в Белоруссии – 223 доллара (в России – 194 доллара), а самая низкая – в Таджикистане – 43 доллара. А соотношение средней пенсии к средней зарплате самое большое в Киргизии – 55 %, в России – 34 %, в Белоруссии – 44 %. Самый низкий показатель в Армении – 23 %. Профсоюзы готовят рекомендации по совершенствованию национального законодательства государств – членов ОДКБ в сфере пенсионного обеспечения трудовых мигрантов. Также они считают, что нужно остановить свертывание и урезание государственных расходов на социальные нужды, возобновить отмененную индексацию пенсий работающим пенсионерам и не допускать отмены ежегодного перерасчета пенсий работающим пенсионерам, сползания в нищету населения стран региона, особенно работающих людей<sup>1</sup>.

Сегодня необходимо предпринимать усилия к тому, чтобы Хартия, являющаяся детищем Совета Европы и во многом аналогичная Конвенции о защите прав человека и основных свобод<sup>2</sup>, «прижилась» в России и активно защищала социально-экономические и иные права трудящихся.

По справедливому утверждению специалистов в области права Совета Европы Д. Гомьена, Д. Харриса и Л. Зваака, «Если Конвенция по

---

<sup>1</sup> Гусенко М. Все оттенки «серого» // Российская газета. 2016. 21 нояб.

<sup>2</sup> Гомьен Д., Харрис Д., Зваак Л. Европейская Конвенция о правах человека и Европейская социальная хартия: право и практика. – М.: МНИМП, 1998. С. 489–490. «Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод была принята в 1950 г. и защищает только гражданские и политические права. Такая ориентация Конвенции была обусловлена тогдашними приоритетами и тактикой. Однако к счастью, уже через 10 лет удалось принять Социальную хартию, ставшую дополнением к Конвенции. Вместе эти два документа обеспечивают для физических лиц в западной части Европы большинство прав человека, провозглашенных во Всеобщей Декларации прав человека. Они являются региональными эквивалентами, соответственно, Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах и Международного пакта о гражданских и политических правах» / Гомьен Д. и др. указ. соч. С. 490.

правам человека имеет репутацию одного из основных достижений Совета Европы, то Хартия остается как бы в тени. Хотя за это время накоплен большой опыт толкования положений Хартии в юриспруденции, а также применения предусмотренных ею гарантий, различные факторы мешают в полной мере реализовать потенциал Хартии. В большинстве своем эти факторы связаны с недостатком политической воли как на этапе, когда Хартия еще только разрабатывалась, так и после ее принятия»<sup>1</sup>.

Остается надеяться, что у российского руководства хватит политической воли реализовать на практике социальные стандарты, заложенные в этом важнейшем международно-правовом документе, представляющем собой своего рода кодекс социального поведения государства и верховенства прав человека в социальной сфере<sup>2</sup>.

Ответ на поставленный вопрос отчасти мы находим в статье председателя Правительства России Д.А. Медведева «Социально-экономическое развитие России: обретение новой динамики»<sup>3</sup>:

«Экономическая политика важна не сама по себе – она должна обеспечить условия для роста благосостояния, чтобы людям было удобно и комфортно жить в своей стране. На это направлены «майские указы» Президента В.В. Путина, которые для правительства являются главным ориентиром в работе. И вполне естественно, что вопросы развития человеческого потенциала будут среди приоритетных проектов сформированного в июне 2016 г. Президентского совета. Несмотря на все трудности последнего времени, у нас есть важные достижения, которые составляют основу для дальнейшего движения вперед. Во-первых, вот уже на протяжении трех лет растет численность населения России – впервые с конца 1980-х гг. Во-вторых, увеличивается доля семей с числом детей больше одного даже вопреки неблагоприятным сдвигам в возрастной структуре общества, уходящим корнями в провал рождаемости в 1990-е гг. В-третьих, продолжительность жизни возросла до 71 г., и хотя это еще невысокий показатель

---

<sup>1</sup> Гомьен Д., Харрис Д., Зваак Л. Указ. соч. С. 490.

<sup>2</sup> См.: Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. Утверждена Распоряжением Правительства РФ № 1662-Р от 17.11.2008.

<sup>3</sup> Медведев Д. Социально-экономическое развитие России: обретение новой динамики // Вопрос экономики. 2016. № 10. С. 25–26.

для развитой страны, он достигнут впервые в многовековой истории России.

Основная задача, которая стоит перед социальной политикой, оказать помощь тем, кто в ней нуждается (это прежде всего пенсионеры, дети и инвалиды), и дать возможность зарабатывать тем, кто хочет и может работать. Для решения этих задач следует:

- 1) обеспечивать адресность социальной помощи;
- 2) расширять инструменты социальной политики:

– модернизировать рынок труда;  
– создавать новые возможности для развития отраслей человеческого капитала (образования, здравоохранения)»;

3) победить бедность в богатой стране, которая является одной из главных угроз национальной безопасности Российской Федерации.

#### **Динамика ожидаемой продолжительности жизни при рождении в Российской Федерации в 2011–2015 гг. (лет)**

<b>Годы</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
Всего	69,83	70,24	70,76	70,93	71,39
<i>прирост в % к предыдущему году</i>		0,58	0,74	0,24	0,65
Мужчины	64,04	64,56	65,13	65,29	65,92
Женщины	75,61	75,86	76,30	76,47	76,71
Разрыв между значениями показателя для женщин и мужчин	11,57	11,30	11,17	11,18	10,79

\* С 2014 г. включительно – данные с учетом Крымского федерального округа *Источник:* Росстат.

Этого от России ожидают и в ООН в новом тысячелетии (Цели развития тысячелетия ООН), и гражданское общество в самой Российской Федерации<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Пути достижения всеобъемлющего экономического роста. Российская Федерация. Комплексное диагностическое исследование экономики. Доклад Мирового Банка. – М., 2016. 202 с. В Докладе отмечается, что, несмотря на значительное сокращение бедности в последнее десятилетие, численность бедного населения в России составляет более 20 млн. человек. В Докладе также подчеркивается, что доля богатства, которое находится у 1 % самых состоятельных людей в России, самая большая среди всех стран мира, где

## Список использованной литературы

1. Глазьев С.Ю., Чушкин В.И., Ткачук С.Г. Европейский союз и Евразийское экономическое сообщество – сходство и различия процессов и интеграционного строительства. – М.: ООО «ВИКТОР МЕДИА», 2013.
2. Глотов С.А., Григорьев И.А., Губин А.И., Лычагин А.Г., Савелов О.П., Терентий Л.М. Право Евразийского Экономического Союза: теория и практика: Монография / Под ред. д.ю.н. проф. С.А. Глотова. – М.: Московская международная академия; Кубанский государственный аграрный университет; Галлея-принт, 2016.
3. Гомьен Д., Харрис Д., Зваак Л. Европейская Конвенция о правах человека и Европейская социальная хартия: право и практика. – М.: МНИМП, 1998.
4. Договор о Евразийском Экономическом Союзе. – М.: РГ-Пресс, 2015.
5. Европа без России. Договор, учреждающий Конституцию для Европы от 20 октября 2004 г. – М.: Европа, 2005.
6. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г.
7. Пути достижения всеобъемлющего экономического роста. Российская Федерация. Комплексное диагностическое исследование экономики. Доклад Мирового Банка. – М., 2016.
8. Федеральный закон № 101-ФЗ «О ратификации Европейской социальной хартии (пересмотренной) от 3 мая 1996 г.»  
<http://komitet1.km.duma.gov.ru/Parlamentskie-slushaniya/>

---

Мировой Банк проводил свои исследования. Один процент населения владеет 66,2 % богатства страны (С. 48–49).

**Шаров М.А.**

студент 4-го курса Международного  
юридического института

**Sharov M.A.**

Student of the International Law Institute

## **Правовое положение женщин в арабских странах**

### **The legal status of women in the Arab countries**

---

***Аннотация.** В данной статье рассматривается правовой статус женщин в странах арабского мира. Определены факторы, влияющие на установление и изменение определенного правового положения женщин в данных странах. Предпринята попытка выделения тенденций развития правового статуса женщин в данном аспекте, а также определения вектора изменений правового положения женщин арабских стран, в ближайшем будущем.*

***Abstract.** This article examines the legal status of women in the Arab world. The factors influencing the establishment and change of a particular legal position of women in these countries. An attempt is made to highlight trends in the development of the legal status of women in this aspect, as well as the definition of the vector of changes in the legal status of women in the Arab countries in the near future.*

***Ключевые слова:** права женщин, арабские страны, религиозные начала.*

***Key words:** women's rights, Arab countries, religious principles.*

В отличие от стран «западного мира», где на данный момент все более важную роль в области общественных отношений занимают такие идеологические и политические направления, как либерализм, открытое общество и всеобщее правовое равенство, в странах «арабского мира» общество неизменно, на протяжении многовековой истории строится на постулатах традиции и религии, а также приобретенных в связи с этим множеством культурных особенностей, которые закрепляются в правовых нормах данных стран, и приобретают не

меньшее значение в общественно-правовой жизни, чем общепринятые права человека, закрепленные на международном уровне.

Именно приверженность общества стран арабского мира к сохранению культуры и непоколебимости традиций, а также большое влияние религии на общественную жизнь этих стран способствует сохранению правового неравенства женщин и мужчин. На основе религиозных начал Ислама положение женщины закрепилось как хранительницы семейного очага, преданной жены и заботливой многодетной матери. Социальная роль женщины веками ограничивалась данными положениями, которые своей многовековой неизменностью закрепились вслед за религиозной основой, уже и традиционной. Преобладающая роль в социальной жизни общества, на основе данных религиозных начал, на протяжении истории была закреплена за мужчинами. Издавна женщины не имели право голоса, свободы выбора, и многих других законодательных возможностей, идущих в разрез с данными религиозными началами, что, конечно, расходится с традициями Совета Европы.

В настоящее время на официальном уровне теократическая монархия является государственной формой правления в таких странах арабского мира, как Саудовская Аравия и Бруней, а нормы шариата регулируют общественные отношения в сфере семейного права в Марокко, Алжире, Египте, Ираке, Иране, Афганистане, Йемене и многих других странах арабского мира. Это способствует замедлению процесса наделения женщин правами, характерными на протяжении истории для мужчин. Данный процесс проходит неравномерно в различных странах арабского мира, но имеет место быть. Рассмотрим такие страны арабского мира, как Алжир, Марокко, Саудовская Аравия, Египет и Иран.

Алжир является одной из самых демократичных стран арабского мира в аспекте прав и свобод женщин. В этой стране равноправие полов закреплено законами страны, женщины могут голосовать на выборах, а также заниматься политикой. Имеют право на развод, сохранять опеку над детьми, получить образование, а также работу во многих секторах общества, как пример, женщины составляют 70 % юристов данной страны и 60 % судей<sup>1</sup>. Однако в отличие от многих запад-

---

<sup>1</sup> Slackman M. Algeria's quiet revolution: Gains by women. The New York Times от 26.05.2007.

ных стран, супружеское изнасилование не рассматривается Алжирским законодательством.

Еще одной, довольно либеральной страной в отношении правовых возможностей женщин является Марокко. Наделение женщин до того неприсущими для них правами началось в 1956 г., после обретения данной страной независимости от Франции. Именно тогда женщины получили право на образование, а уже в 2004 г. право на развод, опеку над детьми и наследование имущества<sup>1</sup>. Сегодня женщины составляют одну пятую парламента данной страны. Однако в контраст этому в Марокко все еще действует закон, предусматривающий уголовное наказание за укрывание женщины, сбежавшей от мужа.

Саудовская Аравия является одной из стран мира, в которых женщины наиболее притеснены и ограничены в правах. В этой стране женщины не имеют права голосовать на выборах, их права сравнимы с правами несовершеннолетних, а свобода ограничена наставничеством мужа или родственника, без разрешения которого женщине запрещается вступать в брак, получать медицинские услуги, образование, а также путешествовать. Общение женщины с незнакомым мужчиной подлежит наказанию<sup>2</sup>. Однако даже в этой стране намечаются положительные тенденции, в уравнивании прав женщин и мужчин, так в 2013 г. в законе появилась статья, определяющая бытовое насилие со стороны мужчины в семье как уголовное преступление<sup>3</sup>.

Однако существуют страны, в которых процесс уравнивания в правах мужчин и женщин принял движение в обратном направлении. Приведем два ярких примера таких стран, и необходимо сказать, что в обоих случаях причиной послужили социальные потрясения в форме революции и насильственной смены власти.

В Египте после происшествий, названных Арабской весной, новым правительством был принят целый ряд дискриминационных законов, в результате чего данная страна стала одной из самых неблагоприятных для проживания женщин. Как пример, на законодательном уровне закреплено положение о том, что женщина не имеет права выходить замуж за мужчину немусульманина. В противном случае она будет

---

<sup>1</sup> Women in Morocco. <https://thirdeyemom.com/2011/04/25/1084/>, от 1.12.2016.

<sup>2</sup> Understanding Islam. Schuon Frithjof, World Wisdom, 1998. Ст. 18.

<sup>3</sup> Saudi Arabia cabinet approves domestic abuse ban, Usher Sebastian, 28.08.2013.

обвинена в вероотступничестве, а ребенок от такого союза будет взят под опеку мужчиной-мусульманином. В стране имеет место торговля женщинами через принудительный брак<sup>1</sup>.

До Исламской революции в Иране, в XX в., когда в этой стране права женщин были обширны и защищены на государственном уровне, в частности в стране действовал закон «о защите семьи»<sup>2</sup>, защищавший женщину от насилия и авторитарности мужа, женщины активно участвовали в социальной жизни страны (было множество женских правозащитных организаций), а также занимали посты в государственном аппарате – пример Фаррухру Парса, первая занимавшая пост министра образования<sup>3</sup>.

Сначала введенные ограничения в правах вызвали массовые протесты среди женских организаций, которым даже удалось организовать несколько уличных демонстраций. Вскоре, однако, Хомейни приказал преследовать и наказывать всех, кто противится новому режиму Ирана и его официальной идеологии. Новой властью были приняты законы, разрешающие многоженство у мужчин и избивание камнями женщин за «нарушение порядка» и измену мужу.

В итоге можно выделить три основных фактора, влияющих на правовое положение женщин в странах Арабского мира:

во-первых: религиозно-традиционный фактор – в отличие от западных стран, в странах арабского мира, данный фактор и в настоящее время занимает определяющее значение в регулировании прав и свобод граждан, и женщин в частности;

во-вторых: фактор социального развития в процессе глобализации – во многом благодаря процессам глобализации, на законодательном уровне в ряде арабских стран, по сценарию западных, были утверждены права женщин на участие в политической жизни общества в качестве избирателей, а также права занимать посты в государственном аппарате и парламенте;

в-третьих: политический фактор – также немаловажное значение имеет избранный политический курс той или иной страны арабского

---

<sup>1</sup> POLL–Egypt is worst Arab state for women, Comoros best», Crina Boros, 12.11.2013г. <http://news.trust.org//> 02.12.2016.

<sup>2</sup> Хачатуров Р.Л. О правовой системе Ирана. Вектор науки ТГУ. № 6(9). 2009.

<sup>3</sup> Маджид Мохаммади. Iranian Women and the Civil Rights Movement in Iran: Feminism Interacted. 9.11.2007.

мира, существует ряд примеров, когда смена политического режима напрямую отражалась на изменении прав женщин.

Отношение к женщинам в странах арабского мира носит весьма обособленный характер и в корне отличается от большинства стран мира, вследствие вышеназванных причин. Это порождает множество дискуссионных моментов, в области соотношения прав и свобод женщин в странах арабского мира с правовым положением женщин западных стран. Но если учитывать историко-культурную составляющую в области формирования сложившегося общественно-правового положения женщин в арабских странах, можно наметить тенденции, обусловленные совокупностью вышевыделенных факторов. Невозможно сказать о том, будут ли наделены женщины арабских стран равными правами с женщинами стран западного мира. Но можно с уверенностью сказать о том, что при наличии демократично ориентированного парламента и правительства в отдельно взятых странах, а также при отсутствии социальных потрясений, тенденция на исправление правовой дискриминации женщин имеет место быть, также известны и названы причины, которые могут негативно повлиять на данный процесс, и происшествие которых негативно сказывается не только на правовом положении женщин, но и на социальной и экономической жизни общества. Что касается культурной составляющей, то она рано или поздно, уступает место глобализации, и этот процесс, еще не слишком выражено, но уже наблюдается и в социально-правовой жизни стран арабского мира.

### **Список использованной литературы**

1. Хачатуров Р.Л. О правовой системе Ирана // Вектор науки ТГУ № 6(9). 2009.
2. Boros C. POLL-Egypt is worst Arab state for women, Comoros best” 12.11.2013г. <http://news.trust.org//item/> от 02.12.2016.
3. Mohammadi M. Iranian Women and the Civil Rights Movement in Iran: Feminism Interacted // Journal of International Women's Studies. 2007 September.
4. Schuon Frithjof Understanding Islam World Wisdom Books, 1998. – 204 p.
5. Slackman M. Algeria's quiet revolution: Gains by women // The New York Times 26.05.2007.

6. Usher Sebastian. Saudi Arabia cabinet approves domestic abuse ban, 28.08.2013.

7. Women in Morocco // <https://thirdeyemom.com/2011/04/25/1084/> 01.12.2016.

**Шишков П.А.**

студент 3-го курса Международного  
юридического института

**Shishkov P.A.**

Student of the International Law Institute

## **Россия на пути сотрудничества с Советом Европы**

**Russia on the way of cooperation with the Council of Europe**

---

**Аннотация.** *Эта статья включает в себя исследование нормативно-правовой базы Совета Европы и влияние ее на законы Российской Федерации. Взаимоотношения РФ и СЕ после изменения Геополитической карты мира и предложения по возвращению Российской делегации в Парламентскую Ассамблею Совета Европы.*

**Abstract.** *This article includes an examination of the legal and regulatory framework of the Council of Europe and its impact on the laws of the Russian Federation. Relations between the Russian Federation and the Council of Europe after the change in the geopolitical map of the world and proposals for the return of the Russian delegation to the Parliamentary Assembly of the Council of Europe.*

**Ключевые слова:** *Российская Федерация, Совет Европы, Парламентская Ассамблея Совета Европы.*

**Key words:** *the Russian Federation, the Council of Europe, the Parliamentary Assembly of the Council of Europe.*

Вот уже на протяжении 20 лет Российская Федерация является активным участником Совета Европы. Стоит напомнить, что Россия стала 39-м государством – членом Совета Европы 28 февраля 1996 г. За все это время наша страна подписала более 60 международных нормативно-правовых актов, в том числе Конвенция о правах ребенка, Конвенция о защите прав человека и основных свобод и другие. Все это позво-

ляет сделать вывод о том, что сегодня Российская Федерация является неотъемлемым участником международных правоотношений.

Согласно Договору № 001, подписанному 5-го мая 1949 г. *«Совет Европы был создан после Второй мировой войны для достижения большего единства между его членами во имя защиты и осуществления идеалов и принципов, являющихся их общим достоянием, и содействия их экономическому и социальному прогрессу. Членом Совета Европы может стать любое европейское государство, если оно признает принципы верховенства права и принцип, в соответствии с которым все лица, находящиеся под его юрисдикцией, пользуются правами человека и основными свободами»*<sup>1</sup>.

Конституцией Российской Федерации установлены приоритеты, схожие с Уставом Совета Европы:

Статья 1 Конституции РФ – *«Российская Федерация – Россия есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления»*.

Статья 2 – *«Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства»*.

Статья 7 гласит: *«Российская Федерация – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека»*<sup>2</sup>. А также государством устанавливаются пенсии, пособия, гарантии социальной защиты, поддержка семьи, материнства, отцовства и детства.

Статья 1 Устава Совета Европы:

а) Целью Совета Европы является достижение большего единства между его Членами во имя защиты и осуществления идеалов и принципов, являющихся их общим достоянием, и содействие их экономическому и социальному прогрессу.

б) Эта цель будет достигаться усилиями органов Совета Европы посредством рассмотрения вопросов, представляющих общий интерес, заключения соглашений и проведения совместных действий в экономической, социальной, культурной, научной, правовой и адми-

---

<sup>1</sup> Официальный сайт Совета Европы. Подробная информация о договоре № 001 (Устав Совета Европы) <http://www.coe.int/ru/web/conventions/>

<sup>2</sup> Конституция Российской Федерации (Основной закон) // СПС КонсультантПлюс. <http://www.consultant.ru/document/>.

нистративной областях, равно как и путем поддержания и дальнейшего осуществления прав человека и основных свобод.

с) Участие Государств-Членов в работе Совета Европы не должно отрицательно влиять на их вклад в деятельность Организации Объединенных Наций и других международных организаций и союзов, в которых они состоят.

д) Вопросы, касающиеся национальной обороны, не входят в компетенцию Совета Европы<sup>1</sup>.

После распада Союза Советских Социалистических Республик Россия встала на путь реформирования законодательства внутри страны. Все нормативно-правовые акты должны были соответствовать общепризнанным международным нормам. Изменения были внесены в основные Федеральные законы, такие как:

- Уголовный кодекс Российской Федерации;
- Гражданский кодекс Российской Федерации;
- Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации;
- Федеральный закон «*О статусе судей в Российской Федерации*» от 26 июня 1992 г.;
- Федеральный закон «*О прокуратуре Российской Федерации*» от 17 января 1992 г.

В соответствии со ст. 10 Устава Совета Европы от 5 мая 1949 г., органами Совета Европы являются:

- I. Комитет министров;
- II. Консультативная Ассамблея.

Работу этих органов обеспечивает Секретариат Совета Европы.

Статья 13 данного документа называет Комитет министров, органом, действующим от имени Совета Европы.

Статья 22 устава гласит: «Консультативная Ассамблея является совещательным органом Совета Европы. Она обсуждает вопросы, относящиеся к ее компетенции, как она определена в настоящем Уставе, и

---

<sup>1</sup> Официальный сайт Совета Европы – Устав Совета Европы. Лондон. 5 мая 1949 г.; Официальный перевод Российской Федерации для подготовки к ратификации <http://www.coe.int/ru/>

передает свои заключения Комитету министров в форме рекомендаций»<sup>1</sup>.

В связи с обострившейся обстановкой внутри Украинского государства в феврале 2014 г. жители полуострова Крым провели референдум, по итогам которого Российская Федерация приняла Конституционный Закон «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя». Это послужило ситуацией, в которой на Россию были наложены санкции со стороны государств Европы и Северной Америки.

Из-за обострившейся антироссийской риторики государства – члены Парламентской Ассамблеи Совета Европы резолюцией № 1990 от 21 марта 2014 г. лишили российскую делегацию права голоса.

«2. *The second motion on the suspension of the voting rights of the Russian delegation (Rule 9 of the Rules of Procedure of the Assembly) (Doc. 13459) was signed by 53 members. In particular, the signatories expressed their serious concern about «the persistent failure by the Russian Federation to honour its obligations and commitments» as demonstrated by the «actions of Russian military forces in the Crimean peninsula, as well as explicit threats of military actions in the rest of Ukraine’s territory». Furthermore, they stressed that «the use of armed forces on the territory of Ukraine was authorised by the Federation Council of Russia on 1 March 2014».*

«4. *These actions are also in clear contradiction with the Statute of the Council of Europe, in particular its preamble, and the obligations resulting from Article 3, as well as with the commitments undertaken by the Russian Federation upon accession and contained in Assembly Opinion 193 (1996) on Russia’s request for membership of the Council of Europe»*<sup>2</sup>.

Это пункт второй резолюции, в нем говорится о приостановлении права голоса Российской делегации на основании ст. 9.1 Устава Пар-

---

<sup>1</sup> Официальный сайт Совета Европы – Устав Совета Европы. Лондон. 5 мая 1949 г.; Официальный перевод Российской Федерации для подготовки к ратификации <http://www.coe.int/ru/web/conventions/full-list/-/conventions/rms>

<sup>2</sup> Официальный сайт Парламентской Ассамблеи СЕ – Reconsideration on substantive grounds of the previously ratified credentials of the Russian delegation (Пересмотр по существенным основаниям ранее утвержденных полномочий Российской делегации) <http://assembly.coe.int/nw/xml/>

ламентской Ассамблеи Совета Европы. В обоснование этого пункта приводятся такие слова: из-за действий вооруженных сил Российской Федерации на Крымском полуострове, а также явной угрозой военных действий на остальной территории Украины.

Четвертый пункт гласит, что такие действия явно противоречат Уставу Совета Европы, а именно обязательствам, вытекающим из ст. 3, подписанной Российской Федерацией решением № 193 от 1996 г.

Из приведенного документа можно сделать вывод, что современная Европа считает референдум в Крыму не легитимным, тем самым признает аннексию полуострова военными силами России.

Несколько раз была одобрена резолюция о продлении ранее ограниченных полномочий делегации Российской Федерации в ПАСЕ, но Российская сторона продолжает попытки по восстановлению своих прав. Неоднократно парламентарии высказывали свое мнение по поводу отстранения России от дел Парламентской Ассамблеи Совета Европы.

Многие политические деятели высказывались о неправильном подходе Совета Европы к России, но не каждому удавалось продуманно и обоснованно высказаться о необходимости реформирования Устава ПАСЕ. Глава Министерства иностранных дел Российской Федерации Сергей Викторович Лавров сказал, что Парламентская Ассамблея Совета Европы злоупотребляет принципами, лежавшими в основе ее создания: это принцип равноправия и учета взаимных интересов. Сергей Лавров утверждает, что Российская Федерация должна не только отстаивать свои интересы по восстановлению делегации в правах, но и добиваться изменений Устава ПАСЕ. Из него необходимо исключить положения, которые лишают делегации права голосовать на заседаниях, «по сути затыкать рот полноправному члену Парламентской Ассамблеи Совета Европы»<sup>1</sup>.

По словам Председателя Госдумы, Парламентская Ассамблея Совета Европы состоит из политических фракций, которые представляют различные страны, со сложившимися системами принятия решений и норм регламента, которые они определили *«как вполне нормальные»*. *«Мы считаем, что это не так, – заявил Вячеслав Володин. Парламент – это место для дискуссий, обсуждения вопросов, для оз-*

---

<sup>1</sup> Парламентская газета. Издание Федерального Собрания РФ – МИД РФ настаивает на изменении устава ПАСЕ – <https://www.pnp.ru/politics/>

*вучивания различных точек зрения, и лишение национальной делегации, не только российской, но и любой другой делегации от страны – участника ПАСЕ – недопустимо. Это базовые демократические правила, это то, что составляет основу парламентаризма и соответствует всем нормам, которые принимаются для работы парламента»<sup>1</sup>. Володин также предложил Главе Парламентской Ассамблеи Совета Европы Педро Аграмунту содействие в изменении регламента Ассамблеи. Необходимо реформировать статьи регламента, которые позволяют принимать резолюции и иные решения ПАСЕ меньшинством голосов – это может защитить национальные делегации от отстранения или лишения голоса. «Как председатель ПАСЕ, вы должны озаботиться тем, что было бы правильно допустить 47 делегаций. Так права национальных делегаций будут защищены, что будет соответствовать стандартам демократии и духу парламентаризма», – отметил Володин<sup>2</sup>.*

Автор данной статьи согласен с высказыванием Председателя Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации о том, что Парламентская Ассамблея Совета Европы – это дискуссионная площадка, на которой должны присутствовать разные точки зрения. Благодаря этому можно будет найти определенные пути взаимодействия Совета Европы и Российской Федерации. Эта площадка должна быть международным олицетворением демократии. Предложение Председателя ГД ФС РФ имеет очень важное значение. С точки зрения автора данной статьи, стоит прописать в регламенте Парламентской Ассамблеи Совета Европы систему, при которой абсолютно все национальные делегации могли бы проводить свою политическую линию. Абстрагировавшись от стран экономически развитых, которые при помощи финансовых рынков старались бы повлиять на суверенное политическое мышление делегаций стран – участниц Парламентской Ассамблеи Совета Европы.

---

<sup>1</sup> <http://www.duma.gov.ru/news/>

<sup>2</sup> Мир 24. Володин призвал главу ПАСЕ изменить регламент голосования Ассамблеи – <http://mir24.tv/news/politics/>

## Список использованной литературы

1. Официальный сайт Совета Европы. Подробная информация о договоре № 001 (Устав Совета Европы) <http://www.coe.int/ru/web/>
2. Конституция Российской Федерации (Основной закон) // КонсультантПлюс. <http://www.consultant.ru/document/>
3. Официальный сайт Совета Европы – Устав Совета Европы. Лондон. 5 мая 1949 г.; Официальный перевод Российской Федерации для подготовки к ратификации. <http://www.coe.int/ru/web/>
4. Официальный сайт Парламентской Ассамблеи Совета Европы – Reconsideration on substantive grounds of the previously ratified credentials of the Russian delegation (Пересмотр по существенным основаниям ранее утвержденных полномочий Российской делегации) <http://assembly.coe.int/nw/xml>
5. Парламентская газета. Издание Федерального Собрания РФ – МИД РФ настаивает на изменении устава ПАСЕ <https://www.pnp.ru/politics>
6. <http://www.duma.gov.ru/news/>
7. <http://mir24.tv/news/>

**Шугрина Е.С.**

д.ю.н., профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА), директор Центра поддержки и сопровождения органов местного самоуправления ВШГУ РАНХиГС

**Shugrina E.S.**

Doctor of Law, Professor of the Chair of Constitutional and Municipal Law of the Moscow State Law University named after O.E. Kutafina (MSUA), Director of the Center for Support and Support of Local Authorities of the GSOM RASHiGS

**Использование общепризнанных принципов и норм международного права при защите права на местное самоуправление: двадцатилетие взаимодействия России и Совета Европы**

The use of universally recognized principles and norms of international law in the protection of the right to local self-government: the twentieth anniversary of cooperation between Russia and the Council of Europe

---

***Аннотация.** В статье речь идет о конституционных гарантиях местного самоуправления с учетом принципов и норм, изложенных в Европейской хартии местного самоуправления 1985. Особое внимание уделяется механизму контроля за соблюдением Хартии в Европе и Российской Федерации.*

***Abstract.** The article deals with constitutional guarantees of local self-government, taking into account the principles and norms set forth in the European Charter of Local Self-Government 1985. Special attention is paid to the mechanism for monitoring compliance with the Charter in Europe and the Russian Federation.*

***Ключевые слова:** Хартия местного самоуправления, конституционные гарантии МСУ, отчет о выполнении Хартии, Европейский Суд.*

**Key words:** *Charter of local self-government, constitutional guarantees of LSG, report on the implementation of the Charter, the European Court of Justice.*

В ст. 4 Федерального закона № 131-ФЗ указывается, что правовую основу местного самоуправления составляют общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, Конституция РФ, федеральные конституционные законы, федеральные законы, федеральные подзаконные акты, конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ, уставы муниципальных образований, решения, принятые на местных референдумах и сходах граждан, и иные муниципальные правовые акты.

В данном определении на первое место поставлены международные акты, а Конституция РФ упомянута под вторым номером. Строго говоря, это не совсем корректно. В ч. 4 ст. 15 Конституции РФ говорится, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы; что если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора. Иными словами, предусматривается приоритет норм международного права не над Конституцией РФ, а над федеральным законодательством. Более того, в ст. 125 Конституции РФ предусмотрена возможность проверки конституционности не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации.

Как правило, общепризнанные принципы и нормы международного права закрепляются в международных пактах, конвенциях, иных международно-правовых документах. Они могут непосредственно применяться при рассмотрении и разрешении юридических споров и служить основанием для возникновения у граждан РФ, создаваемых ими объединений и у органов власти юридических прав и обязанностей. Следует особо выделить такие документы, как Европейская хартия местного самоуправления, Декларация о принципах местного самоуправления, принятая Межпарламентской ассамблеей государств – участников СНГ в 1994 г., решения Конгресса местных и региональных властей Совета Европы, членом которого является Россия.

Совет Европы, признавая роль местных сообществ в развитии демократии, создал в 1957 г. Постоянную конференцию местных и региональных властей европейских стран. В июне 1994 г. вместо Конференции был создан Конгресс местных и региональных властей Совета Европы. Конференция в 1968 г. выступила с предложением принять в целях защиты и усиления самостоятельности местных властей Декларацию принципов местного самоуправления. Инициативу поддержала Парламентская Ассамблея Совета Европы, и такая Декларация была принята. Постоянная конференция вынесла на рассмотрение Комитета министров Совета Европы подготовленный на основе Декларации проект Европейской хартии местного самоуправления. В окончательном виде Хартия была принята Комитетом министров в июне 1985 г. в форме конвенции и открыта к подписанию 15 октября того же года<sup>1</sup>. Ратификация Европейской хартии местного самоуправления и приведение российского законодательства о местном самоуправлении в соответствие с нею были одним из условий вступления России в Совет Европы. Европейская хартия местного самоуправления была ратифицирована Россией 11 апреля 1998 г.

Основная часть Хартии – это преамбула и 11 статей; остальные статьи посвящены процедурным вопросам. Значение Хартии велико – на большую часть статей Хартии есть ссылки в судебных решениях. Причем следует констатировать, что ссылки присутствуют не только в позициях заявителей или ответчиков по делу, но и при изложении позиции судом.

Контроль за реализацией требований Хартии возложен на Конгресс местных и региональных властей Совета Европы. В ходе многолетнего процесса была выработана форма контроля, который относится к компетенции институционального комитета Конгресса. Контроль носит не юридический, а политический характер. При этом следует рассматривать его как консультирование государств-членов, а не их осуждение. Поскольку «контролируемые» государства сами принимают участие в этом процессе, он служит также последовательному развитию общепризнанной интерпретации Хартии. В результате во главу угла ставится не оценка единичных случаев, а реализация общего принципа устройства, который отражает требования Хартии и

---

<sup>1</sup> См.: Кокотов А.Н., Саломаткин А.С. Муниципальное право России. – М., 2005. С. 35–36.

соблюдать который обязались государства, подписавшие ее. Контроль осуществляется в форме отчетов о состоянии местного самоуправления. Было выработано три вида отчетов<sup>1</sup>:

1) отчеты по отдельным странам<sup>2</sup>. Составляют наибольшую часть проверок и касаются не только новых участников Хартии, но и традиционно демократических государств Западной Европы. Последние также нередко дают основания для критики отдельных аспектов организации местного самоуправления. Окончательный отчет представляет собой изложение и анализ позитивных и негативных аспектов, а также рекомендации о мероприятиях по реформированию либо совершенствованию местного самоуправления в проверяемой стране. Готовый отчет служит основой для принятия решения и рекомендаций Конгресса местных и региональных властей Совета Европы. Обычно при рассмотрении отчета Конгрессом министр внутренних дел (либо иного министерства, в чью компетенцию входят вопросы местного самоуправления) проверяемой страны либо его заместитель высказывают свое мнение об отчете и о рекомендациях, а также информируют о готовности и сроках принятия необходимых мер;

2) отчеты по отдельным вопросам Хартии (тематические отчеты). Играют меньшую роль, нежели отчеты по странам. Здесь большую роль играет группа независимых экспертов, которая последовательно и постепенно готовит отчеты о применении отдельных положений Хартии в различных странах-участницах, а со временем также общепризнанное и потому обязательное толкование Хартии. Так, были выработаны единые позиции по вопросам учета положений Хартии в национальном праве, о процедуре контроля, о местных представителях, собственном персонале органов местного самоуправления, государственном надзоре, соразмерности финансового обеспечения и правовой защиты муниципальных образований;

3) отчеты по жалобам. До сих пор играли незначительную роль. По правилам Конгресса предварительно должны быть исчерпаны все правовые возможности защиты, предусмотренные законодательством соответствующей страны. К производству принимаются только жалобы, исходящие из стран – участниц Хартии. Кроме того, жалоба должна затрагивать существенные вопросы местного самоуправления

---

<sup>1</sup> Шугрина Е.С. Муниципальное право: Учебник. 5-е изд. – М.: Норма, 2014. С. 66–68.

и при этом быть поддержана делегацией соответствующей страны в Конгрессе либо национальным объединением (ассоциацией, союзом) муниципальных образований этой страны<sup>1</sup>.

Европейская хартия местного самоуправления является сложным документом, поэтому принимаемые Конгрессом по существу докладов рекомендации имеют также цель дать интерпретацию и развитие отдельных положений Хартии. Конгресс принял ряд резолюций и рекомендаций, в частности о включении Европейской хартии местного самоуправления в правовые системы ратифицировавших ее стран и юридической защите местного самоуправления; о соразмерности финансовых ресурсов органов местного самоуправления их полномочиям; о проверке принципа субсидиарности на практике; об отношениях между населением, местными ассамблеями, органами исполнительной власти в местной демократии<sup>2</sup>.

В ч. 3 ст. 46 Конституции РФ предусматривается, что каждый вправе в соответствии с международными договорами Российской Федерации обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты. Иными словами, возможности защиты прав и свобод человека и гражданина расширены настолько, что выходят за рамки юрисдикции государственных органов Российской Федерации. Защита прав и свобод теперь возможна и на межгосударственном уровне, но только при соблюдении установленного в Конституции РФ условия: все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты должны быть исчерпаны. К межгосударственным органам по защите прав и свобод человека, в которые могут обратиться граждане

---

<sup>1</sup> См.: Энгель Г. Реализация Европейской хартии местного самоуправления и ее роль для развития местного самоуправления в России // Актуальные вопросы территориальной организации местного самоуправления / Под общ. ред. Э. Маркварта. – М., 2002. С. 10–12.

<sup>2</sup> См.: Стенограмма международной конференции «Эффективное местное самоуправление – основа демократического государства. 10 лет ратификации Российской Федерацией Европейской хартии местного самоуправления». Москва, 10 апреля 2008 г.

РФ в соответствии с международными договорами и соглашениями Российской Федерации, относятся<sup>1</sup>:

1) Совет по правам человека ООН, преобразованный из Комиссии по правам человека (Комиссия по правам человека в соответствии с Резолюцией 1503 от 27 мая 1970 г. была вправе рассматривать индивидуальные и коллективные жалобы о массовых и серьезных нарушениях прав человека в любой стране, являющейся членом ООН);

2) Комитет по правам человека, созданный в соответствии с Международным пактом о гражданских и политических правах и Факультативным протоколом к нему, рассматривающий сообщения о нарушении закрепленных в Пакте прав человека от граждан, находящихся под юрисдикцией государств – членов ООН, присоединившихся к Пакту и Факультативному протоколу к нему;

3) Европейский Суд по правам человека в Страсбурге.

Строго говоря, существует еще одна международная организация, куда органы местного самоуправления могут обращаться, – Конгресс местных и региональных властей Совета Европы. Однако защита прав не является его основной задачей.

Конгресс местных и региональных властей Совета Европы является консультативным органом Совета Европы, который представляет местные и региональные органы самоуправления. Конгресс имеет две палаты: Палату местных властей и Палату регионов. Конгрессу оказывает содействие Секретариат Совета Европы. Основная роль Конгресса заключается в том, что Конгресс:

– является форумом для проведения встреч и дискуссий представителей избранных органов местной и региональной власти, а также для обмена мнениями в отношении местной и региональной политики государств – членов Совета Европы;

– разрабатывает рекомендации Комитету министров и Парламентской Ассамблее Совета Европы по всем аспектам местной и региональной политики;

– тесно сотрудничает с национальными и международными организациями, представляющими интересы местных и региональных органов власти;

---

<sup>1</sup> Шугрина Е. Возможности использования международно-правовых механизмов защиты права на осуществление местного самоуправления // Городское управление. 2007. № 4. С. 54–69.

– организует и проводит слушания и конференции в целях вовлечения широкой общественности в процесс расширения и углубления демократических реформ;

– осуществляет подготовку страноведческих докладов о положении дел с местной и региональной демократией во всех государствах – членах Совета Европы, а также стран, которые подали заявки на вступление в него, согласно Резолюции (2000) Комитета министров Совета Европы. Он также занимается мониторингом того, как выполняются принципы Европейской хартии местного самоуправления<sup>1</sup>.

Считается, что наиболее действенным среди всех вышеперечисленных межгосударственных органов и организаций является обращение в Европейский Суд по правам человека. Однако необходимо учитывать, что в Европейском Суде рассмотрению подлежат лишь дела, вытекающие из нарушения прав и свобод человека, предусмотренных Конвенцией о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г.

Анализ решений Европейского Суда позволяет выделить несколько сложившихся позиций<sup>2</sup>.

1. В Европейском Суде сложилось некое усредненное представление о местном самоуправлении, что не всегда соответствует концепции местного самоуправления конкретных стран. Как правило, органы власти, которые по российскому законодательству являются органами местного самоуправления, с точки зрения практики Европейского Суда по правам человека являются государственными органами<sup>3</sup>.

2. Европейский Суд считает, что именно государство отвечает по обязательствам органов местного самоуправления, а также за те действия и решения, которые совершаются органами местного самоуправления<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: URL: <http://www.coe.int>.

<sup>2</sup> Шугрина Е.С. Возможность обращения в межгосударственные органы за защитой муниципальных прав // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 13. С. 27–32.

<sup>3</sup> См.: Решение Европейского Суда по правам человека. Страсбург. 21 июня 2005 г.: Жалоба № 24077/02 // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2006. № 2. С. 57–62; Виноградов М. Информация о деле. По материалам решения Европейского Суда по правам человека от 16 сентября 2004 г. № 24669/02 // Журнал российского права. 2005. № 1.

<sup>4</sup> См., напр.: «Бакли (Buckley) против Соединенного Королевства» (1996 г.); «Чепмен (Charman) против Соединенного Королевства» (2001 г.).

3. Органы местного самоуправления не являются надлежащими заявителями. Эта позиция была сформулирована в докладе Комиссии по правам человека Европейского Суда по делу «16 австрийских коммун и несколько их советников против Австрии»<sup>1</sup>. В докладе Комиссии отмечается, что коммуны являются местными правительственными организациями, осуществляющими публичные функции от имени государства, т.е. однозначно являются «правительственными организациями», прямо противоположными «неправительственным организациям» по смыслу ст. 25 Конвенции<sup>2</sup>. Кроме того, по мнению Комиссии, коммуны не подпадают под определение «любое лицо» или «любая группа частных лиц» в смысле ст. 25 Конвенции. Комиссия находит, что такая конструкция не соответствует сложившемуся четкому различию между «неправительственными организациями», с одной стороны, и «любыми лицами» или «любыми группами частных лиц» – с другой. Комиссия также обращает внимание, что коммуны являются не ассоциациями, которые создаются частными лицами на добровольной основе, а органами, которые создаются на основе норм публичного права.

4. Несмотря на то, что Европейский Суд по правам человека может отождествлять выборы в законодательные органы государственной власти и выборы в представительные органы местного самоуправления, выборы в представительные органы российских муниципальных образований не подпадают под действие Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: URL: <http://www.cmiskechr.coe.int>. Полный текст данного решения в авторском переводе см.: Шугрина Е.С. Возможность обращения в межгосударственные органы за защитой муниципальных прав // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 13. С. 27–32.

<sup>2</sup> В ст. 25 Конвенции о защите прав человека и основных свобод до 1998 г. регулировался вопрос о праве на обращение в Европейский Суд. С 1 ноября 1998 г. вступил в действие Протокол № 11, в соответствии с которым были внесены изменения в процедуру рассмотрения жалоб, а также была изменена нумерация статей Конвенции. В настоящее время этой статье соответствует ст. 34.

<sup>3</sup> См.: Воскобитова М.Р. Правовые позиции Европейского Суда по правам человека по вопросам выборов в органы местного самоуправления // Вестник Центра правовой поддержки местного самоуправления. – М., 2006. С. 191.

5. Отсутствие средств в бюджете не является основанием для неисполнения судебного решения<sup>1</sup>.

В решении Европейского Суда по правам человека от 15 января 2009 г. по делу № 33509/04 «Бурдов против России (№ 2)» подчеркивалось, что сложности национального порядка исполнительного производства или бюджетной системы государства не могут освободить государство от своего обязательства по Конвенции, чтобы гарантировать каждому право на исполнение обязательного для исполнения и вступившего в силу решения суда в разумный срок; равно как орган государства-ответчика не волен ссылаться и на недостаточное финансирование или отсутствие других средств (как, например, жилье) в оправдание неисполнения решения суда. Обязанность государства – участника Конвенции – организовать свои юридические системы таким образом, чтобы органы власти могли исполнить свои обязательства в этом отношении.

28 февраля 2016 г. исполнилось 20 лет вступления России в Совет Европы. По понятным причинам это событие не сильно отмечалось. Совет Федерации провел 5 февраля круглый стол на тему «20 лет членства России в Совете Европы: итоги и перспективы»<sup>2</sup>; 10 февраля в Государственной Думе состоялось заседание Открытой трибуны на тему «20 лет в Совете Европы»<sup>3</sup>; 24–25 мая в Высшей школе экономики прошла международная конференция, посвященная 20-летию вступления России в Совет Европы<sup>4</sup>. К этой дате было приурочено издание монографии, подготовленной коллективом молодых ученых<sup>5</sup>, в кото-

---

<sup>1</sup> См.: Решение Европейского Суда по правам человека от 19 марта 1997 г. по делу «Хорнсби против Греции»; Решение Европейского Суда по правам человека от 12 июля 2007 г. по делу № 18762/06 «Телятьева против Российской Федерации»; Шугрина Е.С. Нефинансируемые мандаты и Европейский Суд по правам человека // Муниципальная экономика. 2009. № 2. С. 10–25.

<sup>2</sup> С текстом стенограммы можно ознакомиться на сайте Совета Федерации <http://www.council.gov.ru/activity/activities/roundtables/65562/>.

<sup>3</sup> Видеозапись заседания можно посмотреть на сайте Государственной Думы <http://www.gosduma.net/analytics/tv/facts/1544125/>.

<sup>4</sup> Более подробно о конференции см.: <https://pravo.hse.ru/eurostandard/>.

<sup>5</sup> Более подробно см.: Россия и Совет Европы: история, современность и перспективы взаимодействия правовых систем. Научно-практическое пособие / Отв. ред. П.С. Барышников, К.А. Цай; науч. ред. д-р юрид. наук, проф. Е.С. Шугрина. – М.: Проспект, 2016. 320 с.

рой исследуются разные аспекты взаимодействия России и Совета Европы.

Можно констатировать, что еще 15–20 лет назад Россия в основном заимствовала европейский опыт, старалась его внедрить в свою правовую систему, даже если приходилось существенно изменять привычные механизмы и конструкции; сейчас на первое место выступают собственные правовые традиции и ценности, общероссийские интересы и потребности, даже если они противоречат навязываемым европейским.

Если российская официальная делегация перестала принимать участие в работе ПАСЕ, то контакты по линии Конгресса местных и региональных властей Европы продолжались. Распоряжением Президента РФ от 21 июля 2016 г. № 217-рп утвержден новый состав делегации Российской Федерации для участия в Конгрессе местных и региональных властей Совета Европы в 2016–2020 гг. Темой 2016 г. стали этические стандарты и прозрачность на местном и региональном уровне, формирование межкультурных сообществ на местном уровне, борьба с радикализацией на местном уровне. Еще одной важной темой стала интеграция беженцев на местном уровне и борьба с торговлей людьми. На июньской сессии 2016 г. Конгресс местных и региональных властей рассмотрел доклады о состоянии местной демократии в Хорватии, Финляндии, на Кипре, в Нидерландах, Румынии, Молдове и на Украине<sup>1</sup>.

### **Список использованной литературы**

1. Виноградов М. Информация о деле. По материалам решения Европейского Суда по правам человека от 16 сентября 2004 г. № 24669/02 // Журнал российского права. 2005. № 1.

2. Воскобитова М.Р. Правовые позиции Европейского Суда по правам человека по вопросам выборов в органы местного самоуправления // Вестник Центра правовой поддержки местного самоуправления. – М., 2006.

3. Кокотов А.Н., Саломаткин А.С. Муниципальное право России. – М., 2005.

---

<sup>1</sup> Более подробную информацию о работе российской делегации можно найти на сайте ОКМО по адресу: <http://www.xn>

4. Решение Европейского Суда по правам человека. Страсбург. 21 июня 2005 г.: Жалоба № 24077/02 // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2006. № 2.
5. Россия и Совет Европы: история, современность и перспективы взаимодействия правовых систем. Научно-практическое пособие / Отв. ред. П.С. Барышников, К.А. Цай; науч. ред. д-р юрид. наук, проф. Е.С. Шугрина. – М.: Проспект, 2016.
6. Шугрина Е. Возможности использования международно-правовых механизмов защиты права на осуществление местного самоуправления //Городское управление. 2007. № 4.
7. Шугрина Е.С. Возможность обращения в межгосударственные органы за защитой муниципальных прав //Конституционное и муниципальное право. 2007. № 13.
8. Шугрина Е.С. Нефинансируемые мандаты и Европейский Суд по правам человека //Муниципальная экономика. 2009. № 2.
9. Шугрина Е.С. Муниципальное право: Учебник. 5-е изд. – М.: Норма, 2014.
10. Энгель Г. Реализация Европейской хартии местного самоуправления и ее роль для развития местного самоуправления в России // Актуальные вопросы территориальной организации местного самоуправления / Под общ. ред. Э. Маркварта. М., 2002.
11. <http://www.council.gov.ru/activity/activities/>

Россия и Совет Европы: 20 лет вместе на защите прав человека

Сборник материалов Круглого стола,  
посвященного Международному Дню прав человека

Составитель *С.А. Готов*  
Отв. за выпуск *В.Г. Федорченко*  
Компьютерная верстка *Н.А. Кузнецова*

*Статьи печатаются в авторской редакции*

---

Подписано в печать 10.06.2017. Формат 60x90/16  
Бумага офсетная. Гарнитура «Таймс». Усл. печ. л. 19,875  
Тираж 500 экз. Заказ 170610

---

Международный юридический институт  
127427, г. Москва, Кашенкин луг, д. 4