

# МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВАЯ ЗАЩИТА ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

*Круглый стол*



2018

УДК 34  
ББК 67.4  
М 43

М 43      **Международно-правовая защита прав и свобод человека: теория и практика:** Круглый стол. 4 декабря 2017 г. / Под ред. д-ра юрид. наук, проф. С.А. Глотова. – М.: Международный юридический институт, 2018. – 188 с.

В ходе Круглого стола «Международно-правовая защита прав и свобод человека: теория и практика», проходившего 4 декабря 2017 г., обсуждались существующие международные правовые нормы, и характер им присущий, в контексте существования ООН, Совета Европы и иных международных организаций. Какие нормы международного права соблюдаются на практике, в том числе в сфере здравоохранения, образования, культуры? Как реализуются принципы международного права, касающиеся уважения государственного суверенитета, соблюдения территориальной целостности государства, невмешательства во внутренние дела, а также мирного разрешения межгосударственных споров.

Особое внимание на конференции уделялось соблюдению прав и свобод человека, ввиду того, что Круглый стол посвящен Международному дню прав человека, который отмечается 10 декабря каждого года по решению ООН.

Участвовали преподаватели и студенты вузов Москвы, студенты Международного юридического института и его филиалов.

## СОДЕРЖАНИЕ

Вместо вступления .....	5
<i>Глотов С.А., Зикеева К.С.</i> Социальное европейское измерение и Россия: сравнительно-правовое исследование (к вопросу о выполнении Российской Федерацией Европейской социальной хартии (пересмотренной)) .....	18
<i>Алейникова Ю.А.</i> Право на семью: проблемы реализации (на примере практики ЕСПЧ) .....	51
<i>Андреева П.М.</i> Особенности нормативно-правового регулирования брачного договора, осложненного иностранным элементом .....	57
<i>Герасименко А.С.</i> Европейский суд по правам человека как контрольный механизм Совета Европы в области соблюдения прав человека .....	63
<i>Гришина Т.М.</i> Понятие, сущность и меры противодействия киберпреступности как актуальной угрозе безопасности российского общества .....	70
<i>Добрецов Д.Г.</i> Защита экологических прав человека и гражданина средствами прокурорского надзора .....	84
<i>Дука Н.Г.</i> Родительские соглашения как форма реализации прав детей, предусмотренных конвенцией о правах ребенка .....	94
<i>Ережипалиев Д.И.</i> Защита прав граждан, участвующих в долевым строительстве, средствами прокурорского надзора .....	99
<i>Игонина Н.А.</i> Деятельность прокуратуры по защите прав инвалидов: проблемы и перспективы .....	108

<i>Какителашвили М.М.</i>	
Защита прокурором прав и свобод человека и гражданина в государствах – участниках СНГ .....	121
<i>Колесов М.В.</i>	
Перспективные методы защиты права человека на доступ к правосудию .....	129
<i>Мазаев В.Д.</i>	
Целеполагание в экономике (конституционный аспект).....	136
<i>Смирнова В.А.</i>	
Роль семейного законодательства при фактическом сожительстве .....	146
<i>Фомиченко М.П.</i>	
К вопросу о скрепах российской нации .....	152
<i>Шевченко К.Ю.</i>	
Право на уважение семейной жизни в смысле ст. 8 Конвенции о защите прав человека и основных свобод (в интерпретации ЕСПЧ) .....	167
<i>Паукова Ю.В.</i>	
Международно-правовая защита прав лиц, ищущих убежище.....	172
<i>Кузнецов А.А.</i>	
О некоторых проблемах ст. 15 Конституции РФ .....	180

## ВМЕСТО ВСТУПЛЕНИЯ<sup>1</sup>

---

Не знаю, насколько это будет оптимистично, но знаю, что у вас очень активные шли дискуссии эти три дня. Попробую, как у нас уже сложилось, высказать свою точку зрения по некоторым вопросам. Если в чем-то повторюсь, то вы, пожалуйста, не сердитесь, потому что я не следил за всеми дискуссиями.

Вначале хотел бы поприветствовать и господина Карзая, и господину Ма, господина Тойе, всех наших коллег, друзей, вижу в зале очень много знакомых лиц. Рад всех приветствовать на заседании Валдайского клуба.

По традиции этот форум посвящен дискуссиям по самым актуальным вопросам глобальной политики и экономики. На этот раз организаторы, как только что было сказано, еще один раз предложили весьма сложную задачу – попытаться заглянуть за горизонт, поразмышлять над тем, какими будут грядущие десятилетия для России и всего международного сообщества. Конечно, нельзя до конца предугадать и учесть все возможности и риски, с которыми мы столкнемся. Но нам нужно понимать, чувствовать именно ключевые тенденции, искать нетривиальные ответы на вопросы, которые ставит и еще наверняка поставит перед нами будущее. А темп событий таков, что реагировать на них нужно постоянно и быстро.

Мир вступил в эпоху стремительных перемен. Реальностью, обыденностью становится то, о чем еще совсем недавно говорили как о фантастике, как о чем-то несбыточным. Качественно новые процессы одновременно разворачиваются во всех сферах. Напряженная динамика общественной жизни разных стран, технологическая революция – все это переплетается с изменениями на международной арене. Обостряется конкуренция за место в мировой иерархии. При этом многие прежние рецепты глобального управления, преодоления конфликтов и естественных противоречий уже не годятся, часто не срабатывают, а новые еще пока не выработаны.

Разумеется, интересы государств далеко не во всем совпадают. Это нормально, естественно, так было всегда. У ведущих держав разные

---

<sup>1</sup> Стенограмма выступления В.В. Путина на заседании Валдайского клуба в Сочи.

геополитические стратегии, видение мира. Такова неизменная сущность международных отношений, построенных на балансе взаимодействия и конкуренции.

Правда, когда этот баланс нарушается, когда под вопрос ставится соблюдение и даже само наличие общепринятых правил поведения, когда свои интересы продавливаются любой ценой, противоречия становятся непредсказуемыми и опасными, приводят к жестким конфликтам.

При этом ни одна реальная международная проблема в таких условиях и при такой постановке вопроса не решается, отношения между странами только деградируют. Безопасности в мире становится меньше. Вместо продвижения прогресса, демократии свободу рук получают радикальные элементы, экстремистские группировки, которые отрицают саму цивилизацию, стремятся ввергнуть ее в архаику и хаос, в варварство.

История последних лет наглядно все это продемонстрировала. Достаточно посмотреть, что получилось на Ближнем Востоке, который попытались переоформить, переформатировать под себя некоторые игроки, навязать чужую модель развития через управляемые извне перевороты, а то и просто напрямую силой оружия. Вместо того чтобы сообща выправлять ситуацию, нанести реальный удар по терроризму, а не имитировать борьбу с ним, некоторые наши коллеги делают все, чтобы хаос в регионе стал перманентным. Кому-то кажется до сих пор, что можно управлять этим хаосом.

А вот некоторые современные опыты последнего времени все-таки показывают и положительные примеры, имею в виду – наверное, вы и ожидали, что я это скажу, – сирийский опыт. Он как раз показывает, что такой самоуверенной и разрушительной политике есть альтернатива. Россия противостоит террористам вместе с законным правительством Сирии и с другими государствами региона, действует на основе международного права. И я бы хотел сказать, что эти действия, позитивное движение дается нам непросто. В регионе очень много противоречий. Но мы набрались терпения и с этим терпением очень аккуратно, взвешивая каждый шаг и слово, работаем со всеми участниками этого процесса, уважая их интересы.

И наши усилия, результативность которых когда-то, еще совсем недавно, коллеги ставили под сомнение, скажу аккуратно – все-таки

вселяют сегодня надежду. Они оказались очень важными, правильными, профессиональными и ко времени.

Или другой пример – клинч вокруг Корейского полуострова, наверняка вы об этом тоже много сегодня говорили. Да, мы, безусловно, осуждаем ядерные испытания, проводимые КНДР, полностью выполняем при этом все решения в отношении Северной Кореи, принятые в рамках Совета Безопасности ООН, – я хочу это подчеркнуть, коллеги, чтобы здесь не было никакого двойного толкования: мы выполняем все решения Совбеза ООН. Но решать эту проблему, безусловно, нужно путем диалога, а не загонять Северную Корею в угол, не угрожать применением силы, не опускаться до откровенного хамства и ругани. Нравится это или не нравится, нравится кому-то северокорейский режим или не нравится, нельзя забывать, что Корейская Народно-Демократическая Республика – это суверенное государство.

Любые противоречия нужно разрешать цивилизованно. Россия всегда выступала именно за такой подход. Твердо убеждены: даже самые сложные узлы, будь то кризис в Сирии или в Ливии, на Корейском полуострове или, скажем, на Украине, надо распутывать, а не рубить.

То, насколько хрупкой может быть стабильность даже в благополучном, состоявшемся государстве, наглядно показывает ситуация в Испании. Кто еще совсем недавно мог ожидать, что дискуссия о статусе Каталонии, имеющая давнюю историю, выльется в острый политический кризис?!

Позиция России здесь известна. Все происходящее – это внутреннее дело Испании и должно быть урегулировано в рамках испанского законодательства в соответствии с демократическими традициями. Знаем, что руководство страны предпринимает шаги в этом направлении.

В ситуации с Каталонией мы увидели единодушное осуждение сторонников независимости Евросоюзом и целым рядом других государств. Вы знаете, в этой связи не могу не отметить: раньше надо было думать об этом. Что, никто не знал о подобных длящихся веками противоречиях внутри самой Европы? Знали ведь, правда? Знали. Однако в свое время фактически приветствовали распад целого ряда государств в Европе, не скрывая радости по этому поводу.

А зачем же нужно было так бездумно, исходя из текущей политической конъюнктуры и желания угодить – прямо скажу – «старшему брату» из Вашингтона, безоговорочно поддерживать отделение Косо-

во, провоцируя подобные процессы в других регионах Европы, да и в мире?

Напомню, что, когда Крым, например, так же объявил о своей независимости, а затем и в результате референдума о присоединении к России, вот уже почему-то это не понравилось. А теперь вот, пожалуйста, – Каталония. В другом регионе – Курдистан. И это, может быть, еще далеко не исчерпывающий список. И возникает вопрос: а что мы будем делать, как к этому относиться?

Получается, на взгляд некоторых наших коллег, есть «правильные» борцы за независимость и свободу – и есть «сепаратисты», которые не могут отстаивать свои права, даже с помощью демократических механизмов.

Подобные, как мы говорим все время, двойные стандарты – вот ярчайший пример двойных стандартов – таят в себе серьезную опасность для стабильного развития Европы и других континентов, для продвижения интеграционных процессов в мире.

В свое время апологеты глобализации убеждали нас в том, что гарантией от конфликтов и геополитического соперничества станет всеобщая экономическая взаимозависимость. Увы, этого не произошло; больше того, характер противостояний усложнился, они стали многослойными и нелинейными.

Да, взаимосвязь – это сдерживающий, стабилизирующий фактор. Но вместе с тем мы наблюдаем все больше примеров, когда политика грубо вмешивается в экономические, рыночные отношения. Совсем недавно говорили, что это невозможно, контрпродуктивно и этого нельзя допустить. Теперь те, кто так говорил, сами это все делают. Некоторые даже не скрывают, что используют политические предлоги и поводы, чтобы продвинуть собственные чисто коммерческие интересы. Так, недавний санкционный пакет, принятый американским конгрессом, откровенно нацелен на то, чтобы вытеснить Россию с европейских рынков энергоносителей, заставить Европу перейти на более дорогой сжиженный газ из США. Да и объемов-то еще там не хватает.

Нам пытаются чинить препятствия в прокладке новых энергомаршрутов, «Южного» и «Северного» потоков, несмотря на то, что такая диверсификация логистики экономически эффективна, выгодна Европе, служит укреплению ее безопасности.

Повторю, у каждого государства, естественно, есть свои политические, экономические и другие интересы – вопрос в том, как, какими средствами их защищать и продвигать.

В современном мире стратегический выигрыш невозможен за счет других. Подобная политика, основанная на самоуверенности, эгоизме, претензиях на собственную исключительность, ни уважения, ни истинного величия не принесет, а вот естественное, справедливое отторжение и противодействие неизбежно вызовет. И в результате мы получим дальнейший рост напряженности, противоречий, вместо того, чтобы вместе пытаться сформировать устойчивый, стабильный миропорядок, ответить на те технологические, экологические, климатические, гуманитарные вызовы, с которыми сталкивается сегодня все человечество.

Уважаемые коллеги! Научно-технический прогресс, роботизация, цифровизация уже ведут к глубоким экономическим, социальным, культурным, ценностным сдвигам. Перед нами открываются немыслимые ранее перспективы и возможности. Однако при этом потребуются найти ответы и на множество вопросов. Каким будет место человека в треугольнике «люди – техника – природа»? Как поведут себя государства, в которых из-за климатических и экологических изменений могут попросту исчезнуть условия для нормальной жизни? Как при роботизации обеспечить занятость? Как будет трактоваться клятва Гиппократа в эпоху, когда врач будет обладать возможностями ед-ва ли не всесильного волшебника? Наконец, не утратит ли человеческий интеллект способность контролировать интеллект искусственный? И не станет ли искусственный интеллект самостоятельным субъектом, независимым от нас?

Раньше, оценивая роль и влияние государств, говорили о значении геополитического фактора, о размерах территории, обладании военной силой, природными ресурсами. Безусловно, это и сегодня важнейшие факторы. Однако теперь другим важнейшим фактором, без всяких сомнений, становится научно-технологический, и его значение будет только усиливаться.

Собственно говоря, так было всегда, но сегодня это будет иметь прорывной характер и очень быстро будет решающим образом влиять на сферу политики и безопасности. Так, научно-технологический фактор приобретает универсальное политическое значение.

Очевидно также, что никакие самые современные технологии сами по себе не обеспечат устойчивое развитие. Гармоничное будущее невозможно без социальной ответственности, без свободы и справедливости, без уважения к традиционным этическим ценностям, к достоинству человека. Иначе «прекрасный новый мир» вместо благоденствия и перспектив для каждого может обернуться тоталитаризмом, кастовым обществом, конфликтами и ростом противоречий.

Уже сегодня растущее неравенство формирует у миллионов людей, у целых народов ощущение несправедливости и обделенности. И как результат – радикализация, стремление изменить положение вещей любым путем, вплоть до насильственного.

Кстати, это уже было в истории многих стран, в том числе и в истории нашей страны, истории России. Когда вслед за успешным технологическим, индустриальным рывком следовали драматические потрясения и революционные срывы, потому что не были вовремя разрешены накопившиеся социальные противоречия, не преодолены явные общественные анахронизмы.

Революция – это всегда следствие дефицита ответственности, как тех, кто хотел бы законсервировать, заморозить отживший, явно требующий переустройства порядок вещей, так и тех, кто стремится подстегнуть перемены, не останавливаясь перед гражданскими конфликтами и разрушительным противостоянием.

Сегодня, обращаясь к урокам столетней давности, к русской революции 1917 г., мы видим, какими неоднозначными были ее результаты, как тесно переплетены негативные и, надо признать, позитивные последствия тех событий. И зададимся вопросом: разве нельзя было развиваться не через революцию, а по эволюционному пути – не ценой разрушения государственности, беспощадного слома миллионов человеческих судеб, а путем постепенного, последовательного движения вперед?

Вместе с тем общественная модель, идеология, во многом утопичные, которые на начальном этапе после революции 1917 г. пытались реализовать образовавшееся новое государство, дали мощный стимул для преобразований по всему миру (это совершенно очевидный факт, это нужно тоже признать), вызвали серьезную переоценку моделей развития, породили соперничество и конкуренцию, выгоды из которых, я бы сказал, в большей степени извлек именно так называемый «Запад».

Что имею в виду? Это не только геополитические победы по итогам так называемой «холодной войны». Ответом на совсем другое, ответом на вызов со стороны СССР стали многие западные достижения XX в. Имею в виду повышение уровня жизни, формирование мощного среднего класса, реформы рынка труда и социальной сферы, развитие образования, гарантии прав человека, включая права меньшинств и женщин, преодоление расовой сегрегации, которая, напому, еще несколько десятилетий назад была постыдной практикой во многих странах, включая Соединенные Штаты.

После радикальных изменений, которые произошли в нашей стране и мире на рубеже 1980–1990-х гг., возник действительно уникальный шанс открыть по-настоящему новую страницу истории. Имею в виду период после того, как Советский Союз прекратил свое существование.

К сожалению, западные партнеры, разделив геополитическое наследие СССР, уверовали в собственную неоспоримую правоту, объявив себя победителями в «холодной войне», о которой я только что упоминал, стали открыто вмешиваться в дела суверенных государств, экспортировать демократию, так же как в свое время советское руководство пыталось экспортировать социалистическую революцию по всему миру.

Мы столкнулись с переделом сфер влияния и расширением НАТО. А самоуверенность всегда оборачивается ошибками. Итог печален. Это потерянные два с половиной десятилетия, множество упущенных возможностей и тяжелый груз взаимного недоверия. Глобальный дисбаланс при этом только усилился.

Да, мы слышим декларации о приверженности решений мировых проблем, однако на деле видим все большее проявление эгоизма. Эрозии подвергаются международные институты, призванные гармонизировать интересы и формулировать совместную повестку дня, девальвируются базовые многосторонние международные договоры и важнейшие двусторонние соглашения. Мне только что сказали, буквально несколько часов назад Президент Соединенных Штатов в социальных сетях высказался по поводу сотрудничества России и Соединенных Штатов в одной из очень важных областей – в сфере ядерного взаимодействия. Действительно, это важнейшая сфера взаимодействия между Россией и Соединенными Штатами, имея в виду, что Россия и США несут особую ответственность перед всем миром как две крупнейшие ядерные державы. Но я, пользуясь этим, все-таки хотел бы

сказать подробнее, что же происходило в эти годы, в эти десятилетия в этой важнейшей сфере, чтобы дать более полную картину. Займу у вас дополнительно не больше двух минут.

В 1990-х гг. было заключено несколько знаковых двусторонних соглашений. Первое – 17 июня 1992 г., это программа Нанна – Лугара. И второе – 18 февраля 1993 г., программа «ВОУ–НОУ». Высокообогащенный уран переводился в низкообогащенный, поэтому «ВОУ–НОУ».

Проекты по первому соглашению касались модернизации систем контроля, учета и физической защиты ядерных материалов, демонтажа и утилизации подводных лодок и радиоизотопных термоэлектрических генераторов. В рамках выполнения российских обязательств американцы совершили, прошу внимания (это не секретная информация, но просто об этом мало кто знает), 620 проверочных визитов, причем в святая святых российского ядерного оружейного комплекса: на предприятия, занимающиеся разработкой ядерных зарядов и боеприпасов, наработкой плутония и урана оружейного качества. США получили доступ на все совершенно секретные объекты Российской Федерации. При этом соглашение носило фактически односторонний характер.

В рамках второго соглашения американцы совершили еще 170 визитов теперь на наши обогатительные комбинаты, причем в самые закрытые их зоны: в узлы смешивания и на склады хранения материалов. На самом мощном в мире ядерном обогатительном Уральском электрохимическом комбинате был даже оборудован постоянно действующий американский наблюдательный пост, а прямо в цехах этого комбината были созданы постоянные рабочие места, куда американские специалисты каждый день ходили как бы на работу, да не как бы, а ходили на работу. А в их помещениях, как водится в таком случае, на совершенно секретных российских объектах стояли американские флаги. Кроме того, был составлен список из 100 американских специалистов от десяти различных организаций США, которые получили право проводить дополнительные инспекции в любое время и без всякого предупреждения. И все это продолжалось на протяжении десяти лет. В рамках этого соглашения в России было выведено из военного обращения 500 тонн оружейного урана, что эквивалентно примерно 20 тысячам ядерных боезарядов.

Программа «ВОУ–НОУ» стала одной из самых эффективных мер реального разоружения в истории человечества, могу сказать это с

полной уверенностью. Каждый шаг российской стороны при этом скрупулезно контролировался американскими специалистами, тогда как сами США ограничились гораздо более скромными сокращениями своего ядерного арсенала, причем сугубо в порядке доброй воли.

Наши специалисты посещали предприятия ядерно-оружейного комплекса США тоже, но только по приглашению и на условиях, определенных самой американской стороной.

С российской стороны, как вы видите, была продемонстрирована абсолютно беспрецедентная открытость и доверие. Кстати говоря, – мы еще, наверное, поговорим об этом, – что мы от этого получили, тоже хорошо известно: полное игнорирование наших национальных интересов, поддержка сепаратизма на Кавказе, действия в обход Совета Безопасности ООН силового характера, скажем, бомбардировки Югославии и Белграда, ввод войск в Ирак и так далее. Ну понятно: посмотрели, в каком состоянии ядерный комплекс, Вооруженные Силы, экономика, – международное право уже оказалось ненужным.

В 2000-е гг. в нашем сотрудничестве со Штатами наступил новый этап действительно равноправного партнерства. Он ознаменовался заключением ряда стратегических договоров, соглашений в области мирного использования ядерной энергии, известного в США как «Соглашение 123». Однако в 2014 г. американская сторона в одностороннем порядке фактически работу в рамках Соглашения прекратила.

Вызывает недоумение и озабоченность ситуация вокруг Соглашения об утилизации оружейного плутония от 20 августа – в Москве было подписано – и 1 сентября, в Вашингтоне, 2000 г. В соответствии с протоколом к этому Соглашению предусматривались зеркальные действия сторон по необратимому переводу оружейного плутония в состояние, не позволяющее его использовать в военных целях путем изготовления из него так называемого мокс-топлива и последующего сжигания в реакторах. Какие-либо изменения в этот метод допускались только по согласованию сторон. Так записано в Соглашении, в протоколах.

Что сделала Россия? Мы разработали это топливо, построили завод по серийному производству и, как обязались в соглашении, построили реактор БН-800, позволяющий безопасно сжигать это топливо. Россия выполнила все, хочу это подчеркнуть, все взятые на себя обязательства.

Что делали наши американские партнеры? Они начали строить завод в Саванна-Ривер, первоначальная стоимость 4,86 млрд. долларов,

истратили, правда, почти 8 миллиардов, довели готовность этого предприятия, строительство, до 70 %, а потом стройку заморозили. Но, насколько нам известно, в бюджетной заявке на 2018 г. запрашивается 270 млн. долларов на свертывание и консервацию этого объекта. Вопрос возникает, как обычно: где деньги? Украли, наверное. Или чего-то неправильно посчитали, когда планировали строительство. Такое бывает. И у нас такое бывает сплошь и рядом. Но нас не это интересует, это не наше дело. Нас интересует, что с ураном, что с плутоном, как же утилизация самого плутония? А это предполагается осуществить методом, оказывается, разбавления и геологического захоронения. Но это полностью противоречит и духу, и букве Соглашения, а главное, не гарантирует невозможность возврата материала оружейного качества. Все это очень печально и вызывает недоумение.

Далее. Россия более 17 лет назад ратифицировала Договор о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний. США не сделали этого до сих пор.

Критическая масса проблем в сфере глобальной безопасности нарастает. В 2002 г., как известно, Соединенные Штаты вышли из Договора по противоракетной обороне. А будучи в свое время инициаторами Конвенции о запрещении химического оружия и международной безопасности, сами инициировали это соглашение, своих обязательств не исполняют. По сей день остаются единственным и самым мощным обладателем этого вида оружия массового уничтожения. Более того, США передвинули сроки ликвидации своего химоружия с 2007 г. аж на 2023 г. Для государства, провозглашающего себя чемпионом в области нераспространения и контроля над вооружениями, это несолидно.

В России же, напротив, этот процесс был полностью завершён 27 сентября текущего года. Тем самым наша страна внесла серьёзный вклад в укрепление международной безопасности. Кстати говоря, ведущие западные СМИ предпочли этот факт замолчать, не заметили, в Канаде где-то там промелькнуло один раз – и все, все затихло. А ведь накопленным ранее российским, советским арсеналом химического оружия можно было неоднократно уничтожить все живое на нашей планете.

Убежден, пора отказаться, безусловно, от устаревшей повестки дня. Я говорю о том, что было. Но нам, без всяких сомнений, нужно посмотреть вперед, надо перестать оглядываться назад, это ясно. Я

говорю это для того, чтобы понять, из чего складывается сегодняшняя ситуация.

Давно назрел откровенный разговор, участниками которого была бы не только некая группа избранных, вроде как самых достойных и продвинутых, а все глобальное сообщество, представители разных континентов, культурно-исторических традиций, политико-экономических систем. В меняющемся мире мы не можем позволить себе не быть гибкими, открытыми, способными на быструю и точную реакцию. Ответственность перед будущим – вот что должно нас объединять, особенно в такие времена, как сейчас, когда меняется действительно все и сразу.

Человечество никогда не обладало таким могуществом, как теперь, такой властью над природой, пространством, коммуникациями, над собственным существованием. Но эта власть распылена: ее элементы в руках государств, корпораций, общественных и религиозных объединений и даже отдельных граждан. Ясно, что сложить все эти элементы в единую, эффективную, управляемую архитектуру очень не просто, потребуются тяжелая, кропотливая работа. Хочу отметить: Россия готова участвовать в ней вместе со всеми заинтересованными партнерами.

Уважаемые коллеги!

Каким мы видим будущее миропорядка и глобальной системы управления? Например, в 2045 г., когда вековой юбилей будет отмечать Организация Объединенных Наций. Ее создание стало символом того, что человечество, несмотря ни на что, способно вырабатывать общие правила поведения и следовать им. Когда от этих правил отступали, неизбежно сталкивались с кризисами, негативными последствиями. Вместе с тем за последние десятилетия было несколько попыток принизить роль этой организации, дискредитировать ее или просто-напросто поставить под свой контроль. Все эти попытки предсказуемо провалились или зашли в тупик. На наш взгляд, ООН с ее универсальной легитимностью должна оставаться центром международной системы, и всеобщая задача – повышать ее авторитет и эффективность. ООН нет альтернативы сегодня.

Что касается права вето в Совете Безопасности, которое также пытаются иногда поставить под сомнение, то напомним, что этот механизм задумывался и создавался для того, чтобы избежать прямого столкновения наиболее могущественных держав, как гарантия против

произвола и авантюра, чтобы ни у одной, даже самой влиятельной страны не было возможности придать видимость законности своим агрессивным действиям.

Разумеется, чего греха таить, здесь все эксперты, они знают, что некоторые действия были такими, что ООН задним числом легитимировала действия отдельных участников международного общения. Ну хоть так, но это тоже ни к чему хорошему не приведет.

Реформы нужны, совершенствование системы ООН нужно, но реформы могут быть только постепенными, эволюционными и, конечно, они должны быть поддержаны подавляющим большинством участников международного процесса внутри самой организации, широким консенсусом, как в МИДе у нас говорят.

Залог эффективности ООН – в ее представительности. В ней присутствует абсолютное большинство суверенных государств мира. И через годы, десятилетия базовые принципы ООН должны сохраняться, поскольку нет иной структуры, способной отразить всю палитру мировой политики. Сегодня в мире возникают новые центры влияния и модели роста, складываются цивилизационные альянсы, политические и экономические объединения. Это многообразие не поддается унификации. Поэтому надо стремиться к гармонизации сотрудничества. Региональные организации в Евразии, Америке, Африке, Азиатско-Тихоокеанском регионе должны действовать под эгидой ООН и координировать свою работу. При этом каждое объединение вправе функционировать по собственным представлениям и принципам, отвечающим их культурным, историческим, географическим особенностям. Важно сочетать глобальную взаимозависимость и открытость с сохранением уникальной идентичности каждого народа и каждого региона. Надо с уважением относиться к суверенитету как основе всей системы международных отношений.

Уважаемые коллеги!

Каких бы потрясающих вершин ни достигала техника, историю творит, конечно же, человек. И она такова, эта история, какой ее делают люди с их достижениями и слабостями, подвигами или ошибками. Наше будущее может быть только общим, отдельных будущих – у кого-то отдельно – не бывает, не будет, во всяком случае в современном мире. И ответственность за то, чтобы этот мир был бесконфликтным и благополучным, лежит сегодня на всем мировом сообществе.

Как вы знаете, в эти дни в Сочи проходит XIX Всемирный фестиваль молодежи и студентов. Молодые люди из десятков стран общаются со сверстниками, обсуждают проблемы, которые их волнуют. Им не мешают ни культурные, ни национальные, ни политические различия, и все они мечтают о будущем, верят, что их жизнь, жизнь новых поколений станет лучше, справедливее и безопаснее. И наша задача, наша ответственность сегодня – сделать все, чтобы эти надежды обязательно сбылись.

*Владимир Владимирович Путин*

**Глотов Сергей Александрович**

д-р юрид. наук, профессор Международного  
юридического института

**Зикеева Ксения Сергеевна**

студентка 2-го курса бакалавриата очной формы обучения  
Международного юридического института

**Glotov S.A.**

doctor of legal Sciences, Professor International law Institute

**Zikeeva K.S.**

1st year student baccalaureate full-time form learning  
International Law Institute

**СОЦИАЛЬНОЕ ЕВРОПЕЙСКОЕ ИЗМЕРЕНИЕ И РОССИЯ:  
СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ  
(К ВОПРОСУ О ВЫПОЛНЕНИИ РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИЕЙ ЕВРОПЕЙСКОЙ СОЦИАЛЬНОЙ ХАРТИИ  
(ПЕРЕСМОТРЕННОЙ))**

---

**Social European dimension and Russia. On the issue  
of the implementation by the Russian Federation  
of the European Social Charter (revised)**

**Аннотация.** В статье дается сравнительно-правовой анализ Конституции России и Европейской социальной хартии, а также приводятся некоторые выводы о выполнении данной Хартии Российской Федерации.

**Ключевые слова:** социальная политика государства; социально-экономические права трудящихся; выполнение Россией международных обязательств.

**Abstract.** The article gives a comparative law analysis of the Russian Constitution and the European Social Charter, as well as some findings on the implementation of this Charter of the Russian Federation.

**Key words:** state social policy; social and economic rights of workers; Russia's fulfillment of international obligations.

В 1996 г. Российская Федерация вступила в Совет Европы – авторитетную международную региональную организацию, а в 1998 г. ратифицировала основополагающие конвенции СЕ (Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод, «Антипыточную» конвенцию, Европейскую хартию местного самоуправления и др.).

Вступая в Совет Европы, Россия присоединилась и к социально-правовому европейскому пространству, закрепленному первоначально в Европейской социальной хартии 1961 г. (содержала 19 статей, посвященных социально-экономическим, социальным правам трудящихся), а затем и Европейской социальной хартии (пересмотренной) от 3 мая 1996 г. (содержит уже 31 статью), которую многие справедливо называют «социальной конституцией Европы».

Подписав в 2000 г. данную Хартию и ратифицировав ее спустя девять лет, Российская Федерация взяла на себя обязательства по 25 статьям Европейской социальной хартии (пересмотренной) из 31, которые содержат приблизительно 90 конкретных обязательств.

При этом Российская Федерация пока сказала «нет» таким статьям Хартии, как<sup>1</sup>:

- ст. 13 – право на специализированную медицинскую помощь;
- ст. 23 – право пожилых людей на социальную защиту;
- ст. 25 – право работника на защиту от неплатежеспособного работодателя;
- ст. 26 – право работника на защиту своего достоинства в процессе работы;
- ст. 30 – защита от бедности;
- ст. 31 – право на жилье.

Эти не ратифицированные РФ статьи содержат приблизительно 6 конкретных обязательств, которые берет на себя та или иная страна, ратифицируя Хартию. Возможно, Российская Федерация сделает это в последующем. «Конструкция» Европейской социальной хартии это позволяет, поскольку разрешает странам ратифицировать определенный набор статей Хартии.

---

<sup>1</sup> Европейская социальная хартия. [Электронный ресурс] URL: <http://www.yabloko.ru/Themes/Social/hartia-3.html> [Дата обращения: 28.12.17].

Следует отметить, что в Совете Европы значительное внимание уделяется вопросам европейской социальной сплоченности, реализации Социальной хартии, тем более, что из 47 стран СЕ 27 являются членами Европейского Союза (правда уровень социально-экономического развития этих стран разный). Данные проблемы рассматриваются как чрезвычайно важный вспомогательный элемент в обеспечении прав человека и человеческого достоинства и имеют сегодня, по мнению Совета Европы, следующие актуальные аспекты.

***Во-первых***, речь идет о выполнении государствами – членами Совета минимального набора основных гражданских, политических и социальных прав, соблюдение которых является одновременно источником социальной сплоченности, «обязательным условием гармоничного сотрудничества между государствами-членами».

На повестке, в первую очередь, соблюдение всеми странами-членами СЕ Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. и дополнительных протоколов к ней<sup>1</sup>, которая, как известно, не содержит «каталога» социальных прав. В то время, когда она принималась, эта проблематика не была особо в ходу, предпочтение традиционно отдавалось обычным (личным, гражданским) и политическим правам человека и гражданина.

При этом члены Совета Европы должны ратифицировать и пунктуально выполнять Европейскую социальную хартию, задуманную в свое время как аналог Европейской Конвенции о правах человека в социальной и экономической сферах.

На 2012 г. из 47 стран – участниц СЕ четыре – Лихтенштейн, Монако, Сан-Марино и Швейцария – не ратифицировали Хартию, 32 страны ратифицировали пересмотренную Хартию, 11 – изначальную. Россия, как отмечалось выше, ратифицировала пересмотренную Хартию в июне 2009 г. (потребовалось девять лет для подготовки к ее ратификации). На январь 2018 г. не подписали и не ратифицировали Хартию Швейцария и Лихтенштейн.

---

<sup>1</sup> См., например: Григорьев А.И. Россия и конвенционный механизм Совета Европы в области защиты прав человека: международно-правовые вопросы реализации: Монография. – М.: АПКППРО, 2012. С. 142; Глотов С.А., Мазаев В.Д., Григорьев А.И. Право Совета Европы. Ч. II. – М.: МЮИ, 2016. 324 с.

**Во-вторых**, под углом зрения «права человека – социальное измерение» Совет Европы весьма активно поднимает проблемы борьбы с социальным отторжением, достижения социальной сплоченности, что весьма важно и для «социально-расслоившейся» России.

При этом, по мнению Совета, «понятие социальной сплоченности включает в себя два основных элемента. Первый состоит в том, что каждый человек должен иметь право на соответствующий уровень жизни и социального благосостояния. Международные нормы, закрепленные Советом Европы, помогают разрабатывать национальные программы для достижения этой цели. Второй состоит в том, что каждый человек должен иметь возможность участвовать в жизни общества, членом которого является. Решающее значение для такого участия имеют три вида ключевых взаимосвязей: связь личности с государством, с рынком (особенно с рынком труда) и с семейными и личностными ресурсами – политической свободой, экономическими возможностями и гражданским обществом. Конвенции и рекомендации Совета Европы, наряду с его межправительственной работой, помогают гарантировать и поддерживать эти взаимосвязи.

Как известно, разница между доходами 10 % наиболее богатых и 10 % наиболее бедных граждан в нашей стране составила 19–21 раз, критической величиной в Европе считается 8–10-кратная разница.

Вообще, проблема бедности в России становится ключевой, на что, например, обратил внимание Президент России В.В. Путин, выступая на XVII съезде политической партии «Единая Россия» в декабре 2017 г. Он отметил, что большое значение имеет благополучие народа, борьба за снижение количества людей, живущих на доходы ниже прожиточного минимума. Это представляет угрозу для стабильности и единства нашего общества, да и просто унижает народ, – подчеркнул Президент.

При этом он предостерег от опыта 90-х гг. прошлого столетия, когда власти только давали популистские обещания. Это привело к тому, что за чертой бедности оказалось более 40 миллионов человек. Постепенно удалось сократить это количество до 15 миллионов, но провалы в экономике, внешние ограничения привели к тому, что за чертой бедности находится 20 миллионов граждан. Сейчас, когда Рос-

сия вышла из рецессии, власти намерены, как выразился В.В. Путин, таргетировать бедность<sup>1</sup>.

С нынешних 13–14 % количество бедных в нашей стране за следующий президентский срок Российская Федерация обещает сократить до 7–8 %. План амбициозный, но трудновыполнимый без коренных изменений, – считают многие эксперты. По некоторым данным, бедными себя считают до трети населения страны<sup>2</sup>.

Еще более точную задачу по борьбе с бедностью поставлена Президентом России В.В. Путиным в Послании Федеральному Собранию РФ 1 марта 2018 г. – она за 6 последующих лет должна сократиться в 2 раза, с 20 млн. человек до 10 млн. граждан<sup>3</sup>.

Росстат обнародовал данные об уровне бедности в первом квартале 2017 г.: доходы ниже административно установленной величины прожиточного минимума получали 22 млн. человек, или 15 % населения РФ. Из материалов Росстата можно было сделать вывод, что ситуация за прошедший год даже улучшилась, потому что в первом квартале 2016 г. бедных в стране насчитывалось 23,4 млн. человек, или 16 % населения.

Но если брать более продолжительный период, тогда выясняется, что бедность в России существенно выросла. Например, по итогам 2012 г. доходы ниже средней величины прожиточного минимума получали 15,4 млн. человек. Это почти на 7 млн. человек меньше, чем сейчас. Кроме того, очевидно, что сама величина прожиточного минимума, установленного Правительством, занижена. По версии властей, для безбедной жизни трудоспособному гражданину (без семьи)

---

<sup>1</sup> Кузьмин В. Ориентир для всех – права человека // Российская газета. 2017. 25 дек. См. также подробно: Пути достижения всеобъемлющего экономического роста. Комплексное диагностическое исследование экономики. Издание группы Всемирного Банка. – М., 2016. 216 с.; 2016: социально-экономическое положение населения – продолжающийся кризис или новая реальность. Аналитический доклад РАНХиГС. – М., 2017. 58 с.; Население России в 2017 г.: доходы, расходы и социальное самочувствие. Мониторинг НИУ ВШЭ. 2017. Июнь. Институт социальной политики. – М.: НИУ ВШЭ, 2017. 37 с.

<sup>2</sup> Комраков А. Граждан сделают богатыми с помощью МРОТ // Независимая газета. 2017. 25 дек.

<sup>3</sup> Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ // Российская газета. 2018. 2 марта.

достаточно иметь доход, немногим превышающий 10,7 тыс. руб. в месяц<sup>1</sup>.

Весьма болезненной остается проблема заработной платы в России. По данным Росстата, она растет, но реальные доходы населения падают четвертый год подряд. По оценке международного рейтингового агентства Fitch, покупательная способность российских вкладов существенно отстает от европейских зарплат: в 2,5 раза от немецких и на 30 % от литовских. При этом наблюдается значительный разброс по уровню вкладов на территории страны. В столице средняя зарплата составляет около 92 000 рублей (с учетом высоких вкладов представителей гослиты и руководителей крупных корпораций). В некоторых регионах многим приходится довольствоваться МРОТом – 7 800 рублей<sup>2</sup>.

### **Средние зарплаты в России и в Европе (дол. США)<sup>3</sup>**

Германия	3 866
Великобритания	3 570
Польша	2 160
Литва	1 910
Россия	1 451

Широко распространены «серые» схемы оплаты труда, по некоторым данным в них задействовано от 39 до 41 млн. человек (из 76 млн. работающего населения страны). Доля «теневого» сектора экономики России оценивается в 39 % ВВП страны или 31,5 трлн. рублей. К сожалению, оказался невыполненным Указ Президента РФ от 2012 г. о создании 25 млн. высококвалифицированных рабочих мест.

**В-третьих**, исходя из важности ликвидации последствий конфликтов (в свое время «Югокризиса» на территории бывшей Югославии, в настоящее время беженцев из Сирии и ряда других ближневосточных и африканских стран), снижения рисков неравномерного развития европейских государств, в ходе II встречи глав государств и правительств Совета Европы подчеркивалась важность проведения адресной и действенной политики в интересах беженцев и лиц, добивающихся убежища; защиты прав законно проживающих рабочих-

---

<sup>1</sup> Башкатова А. Россия бездомная // Независимая газета. 2017. 6 июля.

<sup>2</sup> Макеев Н. Оклад карман не тянет // Российская газета. 2017. 17 ноября.

<sup>3</sup> По паритету покупательной способности. Источник Fitch.

мигрантов; предоставления гарантий и помощи жертвам военных, национальных и межконфессиональных и т.д. конфликтов.

С этой целью в стенах Совета Европы также разрабатывается комплекс мер по поддержке указанных выше категорий людей, включая и побуждение депутатов национальных парламентов вносить соответствующие изменения и дополнения в действующие законодательные акты.

Например, в 2017–2018 гг. в РФ законодательно запрещены так называемые «резиновые квартиры», а затем и «резиновые офисы», был изменен (ужесточен) порядок регистрации мигрантов. В то же время большое число из них стали брать патент на работу, суммы поступлений в бюджет выросли. Например, бюджет г. Москвы во многом стал формироваться за счет таких поступлений.

Первая версия Хартии, как обращалось внимание выше, появилась в 1961 г. и включала 19 прав трудящихся, в том числе такие актуальные сегодня для Европы и России как права трудовых мигрантов и членов их семей (ст. 18, 19 Хартии) и права работников и их иждивенцев на социальное обслуживание, в том числе медицинское (ст. 12–15 Хартии).

В России ежегодно находится около 10 млн. мигрантов (значительная часть из которых не имеет патентов). Аналогичное «бедствие», только в более скромных масштабах, постигло благополучную Европу в 2014–2017 гг., изменив даже «политический ландшафт» в ряде стран (Австрии, Германии и др.).

По данным Росстата, в январе – мае 2017 г. по сравнению с тем же периодом 2016 г. миграционный прирост из Белоруссии увеличился в 3,3 раза. Также в нашей стране оказалось больше приезжих из Туркмении (на 27,8 %) и Таджикистана (на 16,5 %). По словам экспертов, чаще всего белорусы работают в частном строительстве, на ярмарках выходного дня, а миграционный прирост объясняется пусть и небольшим, но увеличением доходов россиян и спросом на рабочие руки. При этом в целом Росстат зафиксировал уменьшение миграционного прироста из большинства стран СНГ.

По данным сервиса Aviasales, число бронирований авиабилетов из Белоруссии в Россию за год увеличилось на 42 %. Еще две страны СНГ, миграционный прирост из которых увеличился, – Туркмения (на 27,8 %) и Таджикистан (на 16,5 %). Миграционный прирост из Туркмении – с 536 человек в январе – мае 2016 г. до 685 в январе – мае

2017 г., из Таджикистана – с 9491 до 11060. А объем продаж авиабилетов из Таджикистана в Россию за год вырос на 55 %.

За пять месяцев 2017 г. в Россию прибыли 7863 жителя Белоруссии, а выбыли – 3909. Миграционный прирост составил 3954 человека, что в 3,3 раза больше, чем было за аналогичный период 2016 г. (1201 человек).

Уменьшение миграционного прироста в России из стран СНГ (человек):

январь – май 2016	110 661
январь – май 2017	79 806 <sup>1</sup> .

В России наблюдаются и другие явления – затяжной экономический кризис и падение доходов большинства граждан. Это длится уже более трех лет и ставит людей, их семьи в очень сложное экономическое положение. В стране не растет (практически 17 лет) средний класс (его масштаб составляет 20–25 %). Эта категория населения могла бы увеличиться, если бы развивалась экономика, создавались рабочие места и т.д. В современной России огромная доля населения – 70 % относится к категории «ниже средней» по доходам. Эта группа формально не бедная, отмечает Т. Малеева, – но не отвечает стандартам доходов, потребления и качества жизни. Они не могут считаться устойчивым слоем населения, хотя и выполняют в нашей стране функции среднего класса<sup>2</sup>.

Сильно изменили отношение россиян к условиям эмиграции. В поисках работы и условий для бизнеса все больше россиян уезжает за границу. Так, за 10 месяцев 2016 г. в дальние заработки из РФ выехало почти 43 тыс. мигрантов. Этот показатель эмиграции значительно вырос до кризисного минимума 32,5 тыс. человек, который был отмечен в 2009 г.<sup>3</sup>

**В-четвертых**, в русле современных социальных европейских проблем лежит и вопрос равноправия мужчин и женщин. Он рассматривается Советом Европы как с точки зрения «борьбы» за сбалансированное представительство мужчин и женщин во всех сферах общест-

---

<sup>1</sup> Филиппова Д. Белорусы возвращаются за рублем // Известия. 2017. 2 авг.

<sup>2</sup> Малеева Т. Социальные приоритеты // Стратегия № 4(29) 12.2017–01.2018.

<sup>3</sup> См.: Соловьева О. Средний класс охладел к покупкам дач за рубежом // Независимая газета. 2017. 24 янв.

венной, политической жизни, так и дальнейшего продвижения в направлении подлинного равенства возможностей между мужчинами и женщинами на государственной службе, в экономической жизни, быту и т.д. При этом особое внимание, по мнению многих депутатов Парламентской Ассамблеи, должно быть уделено противодействию торговли женщинами и насильственной проституции, положению женщин в сельских регионах, женщинам-беженцам, представительству женщин в науке. Все эти проблемы во многом касаются и Российской Федерации.

Для их более эффективного решения в стенах Совета Европы был создан Руководящий Комитет по равноправию женщин и мужчин, а на январской сессии ПАСЕ 1998 г. была учреждена Комиссия Ассамблеи по равноправию мужчин и женщин<sup>1</sup>.

**В-пятых**, реализация достойной европейской социальной политики невозможна без долгосрочной ответственности за поддержку детей и защиту их прав. Если раньше Совет Европы основное внимание уделял защите несовершеннолетних от эксплуатации, то теперь задача заключается в том, чтобы дети и подростки росли в благоприятных условиях и были защищены.

В конце 2016 г. Счетная палата сообщила: «Согласно полученным в ходе проверки данным, численность детей-сирот, состоящих на учете в качестве нуждающихся в обеспечении жилыми помещениями, за 2014–2015 гг. выросла на 15,4 %, составив на 1 января 2016 г. 229,82 тыс. человек. Численность детей-сирот, у которых право на обеспечение жилыми помещениями возникло и не реализовано, увеличилась на 20,9 %, составив на 1 января 2016 г. 140,24 тыс. человек, или 61 % от общей численности детей-сирот, состоящих на жилищном учете. При этом численность детей-сирот, обеспеченных жилыми помещениями, уменьшилась на 1,38 тыс. человек, или на 4,8 % (в 2015 г. обеспечено 26,91 тыс. человек, в 2014 г. – 28,29 тыс. человек)».

---

<sup>1</sup> См. подробно: Глотов С.А., Сальников С.В. Противодействие торговле людьми: правовое регулирование, зарубежная и отечественная практика. – М.: МЮИ, 2009. 232 с.; Ходусов А.А. Конституционный принцип социального государства и его применение в контексте Европейской социальной хартии / Под ред. проф. С.А. Глотова. – М.: АПКППРО, 2013. 202 с.; Глотов С.А., Григорьев А.И. Право Совета Европы. Ч. 1. – М.: МЮИ, 2016.

Затем в Счетной палате уточнили, что по состоянию на 1 января 2017 г. за 2016 г. ситуация не улучшилась: «У нас 248 тыс. детей-сирот, которые стоят на очереди за получением жилья». По данным аудитором, около 60 % из них превысили возраст 18 лет.

Конечно, далеко не все дети-сироты, которые не обеспечены жильем, стали именно бомжами. Однако они находятся в зоне повышенного риска<sup>1</sup>.

Разработанная ЮНИСЕФ и Советом Европы «Европейская стратегия в интересах детей», предусматривающая широкое поле для парламентской деятельности, должна стать основой для такого сотрудничества. Она стоит на страже интересов детей, поощряя такие меры, как предоставление отчетов о том, каким образом новая политика отражается на детях, гарантированное выделение достаточных средств на удовлетворение потребностей детей, пересмотр возрастного ценза при голосовании и информирование детей об их правах через школу, телевидение, бесплатные справочные каналы телефонной связи.

**В-шестых**, актуальной в Российской Федерации была и остается проблема материального и иного обеспечения пенсионеров, которых в стране более 40 млн. человек.

Очередной Глобальный пенсионный индекс-2017 от компании Natixis Global Asset Management, в котором Россия вошла в пятерку худших в мире стран для пенсионеров, конечно, никаким откровением не стал.

Цитируемый пенсионный индекс состоит из сравнений по четырем аспектам пенсионного обеспечения: величины пенсий или средств для комфортной жизни пожилых людей, наличия качественных финансовых услуг для обеспечения сохранности и роста сбережений, доступности квалифицированной медицинской помощи, а также чистой и безопасной окружающей среды.

К сожалению, коэффициент замещения утраченного заработка (соотношение средней пенсии и средней зарплаты) в России в 2016 г. составил 33,7 % при норме Международной организации труда в 40 %.

О качественных финансовых услугах, коими в России вот уже четверть века считаются банковские депозиты с иностранной валютой – позорное постоянство, – также говорить нечего, – справедливо пишет Н.О. Кричевский. Достаточно взглянуть на статистику банковских

---

<sup>1</sup> Башкатова А. Россия бездомная // Независимая газета. 2017. 6 июля.

банкротств за последние годы, чтобы понять: 1,4 млн. рублей (около 24 тыс. долл.) – это максимум, на который пенсионер может гарантированно рассчитывать. Все, что выше, – практически наверняка сгорит в топке банкротства. А если кто-нибудь решит не класть все яйца в одну корзину и разнести свои несметные сокровища по разным банкам, то его с большой долей вероятности обвинят в желании нечестно обогатиться за счет государства и запишут в «профессиональные вкладчики» (мошенники-лайт).

Доступность квалифицированной медицинской помощи улетучилась вместе с «реформой», точнее, с постепенным уничтожением здравоохранения. Промежуточный итог: за первые пять месяцев 2017 г. естественная убыль населения составила 111,8 тыс. человек, тогда как за тот же период 2016 г. почти втрое меньше – 41,6 тыс. человек. В 28 регионах смертность превысила рождаемость в полтора–два раза.

Наконец, по части экологии России также гордиться нечем: в индексе мы занимаем третье место с конца по вредности воздействия экологических факторов и шестое с конца в подкатегории «биологическое разнообразие и среда обитания»<sup>1</sup>.

**В-седьмых**, свой вклад в укрепление европейской социальной сплоченности призваны внести рекомендации и практические действия Конгресса местных и региональных властей Европы. Они связаны, в первую очередь, с повышением занятости в регионах, развитием малого и среднего предпринимательства в странах – членах СЕ, налогообложением и ценой труда, поддержкой молодежи, ищущей работу, и т.д. Как раз с этим в Российской Федерации были и остаются проблемы. Например, доля участников малого бизнеса среди населения страны на протяжении многих лет не превышает 4 %, что крайне мало. Дифференциация в социально-экономическом развитии регионов не уменьшается, есть десятка лидеров – регионы-доноры (Москва, Тюмень и др.), а большинство остальных аутсайдеры, в том числе и безнадежные.

Лидеры рейтинга регионов России по качеству жизни за 2017 г. стали: Москва (76,9 баллов из 100 возможных), Санкт-Петербург (75,9), Московская обл. (70,6), Республика Татарстан (65,6), Белгородская обл. (64,0), Краснодарский край (62,9), Воронежская обл. (61,2), Липецкая обл. (59,5), Ханты-Мансийский АО (58,5), Калининградская

---

<sup>1</sup> Кричевский Н.О. О пенсиях россиян // Московский комсомолец. 2917. 24 июля.

обл. (57,0), Свердловская обл. (56,8), Ленинградская обл. (56,6), Тюменская обл. (55,8). Отстающими, с большим отрывом, были признаны ряд республик Северного Кавказа (например, Ингушетия – 19,5), Калмыкия (27,2) и др.<sup>1</sup>

Значительная часть из предлагаемых рекомендаций, по мнению автора, вполне может быть использована российскими федеральными и региональными властями в социальной работе (см.: Резолюцию КМРВ «О регионах и занятости – вклад в социальную сплоченность в Европе», одобренную 5-й сессией Конгресса в мае 1998 г. в Страсбурге). Ранее Конгрессом местных и региональных властей СЕ были приняты рекомендации властям стран – членов Совета по проблемам безработицы (Резолюция 145/1983), занятости молодежи 178 (1986) и новых видов деятельности и занятости (Рекомендация 25 (1996). Резолюцию 1098 по вопросам безработицы в Европе: причины и решения, а также ее рекомендации 1304 (1996) по вопросу о будущей социальной политике).

**В-восьмых**, ратифицировав в мае 2009 г. Европейскую социальную хартию (пересмотренную) 1996 г., Российская Федерация взяла на себя ряд существенных социальных обязательств, которые предстоит выполнять в ближайшее время. В Комитет Министров Совета Европы уже представлены ряд национальных докладов о соблюдении Россией некоторых групп прав, закрепленных Хартией. В дальнейшем Россия может присоединиться еще к ряду социальных прав, указанных в Хартии<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Агентство РИА-рейтинг <http://riarating.ru/regions/>

<sup>2</sup> См. подробно: Глотов С.А., Кочетков В.В., Сальников С.В., Ходусов А.А. Европейская социальная хартия: право Совета Европы и российская практика / Под ред. проф. С.А. Глотова. – М.: Науч.-пед. центр прав человека РГСУ; АПКИППРО, 2010. 328 с.; Глотов С.А., Сальников С.В. Ходусов А.А. Право социального обеспечения: нормы современного российского и международного законодательства. – М.: МЮИ, 2010; Ходусов А.А. Конституционный принцип социального государства и его применение в контексте Европейской социальной хартии / Под ред. С.А. Глотова. – М.: АПКИППРО, 2013. 202 с.; Социальная доктрина Российской Федерации: макет-проект: Монография // Якунин В.Д. и др. / Под общ. ред. С.С. Сулакшина. Центр проблемного анализа и гос. управления. – М.: Научный эксперт, 2010.

**СРАВНИТЕЛЬНАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА  
КОНСТИТУЦИИ РФ И СОЦИАЛЬНОЙ ХАРТИИ  
(в редакции 1996 г.)<sup>1</sup>**

<b>СОЦИАЛЬНАЯ ХАРТИЯ (в редакции 1996 г.)</b>	<b>КОНСТИТУЦИЯ РФ</b>
<p><b>Часть II</b> Стороны обязуются, как это предусмотрено в части третьей Хартии, выполнять обязательства, установленные в нижеследующих статьях и параграфах.</p> <p><b>Статья 1 – Право на труд</b> Для обеспечения эффективной реализации права на труд стороны обязуются:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Принять как одну из главных целей достижение и поддержание по возможности высокого и стабильного уровня занятости, имея в виду достижение полной занятости.</li> <li>2. Эффективно защищать право работника зарабатывать себе на жизнь, свободно избирая вид занятия.</li> <li>3. Организовать и обеспечивать функционирование бесплатных служб занятости для всех работников.</li> <li>4. Установить и поддерживать системы профессиональной ориентации, профессионального обучения и профессиональной реабилитации.</li> </ol>	
<p><b>Статья 2 – Право на справедливые условия труда</b> Для обеспечения эффективной реализации права на справедливые условия труда Стороны обязуются:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Обеспечить разумную дневную и недельную продолжительность рабочего времени с последовательным сокращением продолжительности рабочей недели в той мере, в какой это позволит рост производительности и другие необходимые факторы.</li> <li>2. Обеспечить оплачиваемые праздничные дни.</li> <li>3. Обеспечить минимальный 4-недельный ежегодный оплачиваемый отпуск.</li> <li>4. Ликвидировать риск, присущий выполнению опасных и вредных работ, где это невозможно, ликвидировать или в достаточной мере смягчить этот риск, предусмотрев либо сокращение про-</li> </ol>	<p><b>Статья 37</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Труд свободен. Каждый имеет право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию.</li> <li>2. Принудительный труд запрещен.</li> <li>3. Каждый имеет право на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены, на вознаграждение за труд без какой бы то ни было дискриминации и не ниже установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда, а также право на защиту от безработицы.</li> <li>4. Признается право на индивидуальные и коллективные трудовые споры с использованием установленных федеральным законом способов их разрешения, включая право на забастовку.</li> </ol>

<sup>1</sup> См. подробно: Глотов С.А., Мазаев В.Д. Современная концепция прав человека в принципах и нормах Совета Европы. Путеводитель по специальному лекционному курсу для студентов / Институт национальной стратегии реформ. – М., 2001. С. 380–424.

<b>СОЦИАЛЬНАЯ ХАРТИЯ (в редакции 1996 г.)</b>	<b>КОНСТИТУЦИЯ РФ</b>
<p>должительности рабочего времени, либо дополнительные оплачиваемые отпуска для работников, занятых на таких работах.</p> <p>5. Обеспечить еженедельный период отпуска, который, насколько это возможно, должен совпадать с днем, признанным традициями или обычаями в данной стране или районе как день отдыха.</p> <p>6. Обеспечить, чтобы работников информировали в письменной форме как можно быстрее и во всяком случае не позднее двух месяцев после начала работы о существенных аспектах трудового договора или трудовых отношений.</p> <p>7. Обеспечить, чтобы работники, занятые ночью, получали льготы, учитывающие особый характер работы в ночное время.</p>	<p>5. Каждый имеет право на отдых. Работнику по трудовому договору гарантируются установленные федеральным законом продолжительность рабочего времени, выходные и праздничные дни, оплачиваемый ежегодный отпуск.</p>
<p><b>Статья 3 – Право на безопасность и здоровые условия труда</b></p> <p>Для осуществления эффективной реализации права на безопасные и здоровые условия труда Стороны обязуются после проведения консультаций с организациями работников и предпринимателей:</p> <p>1. Сформулировать, осуществлять и периодически пересматривать внутренне согласованную национальную политику по вопросам безопасности и гигиены труда и производственной среды. Первейшей целью этой политики должно быть улучшение техники безопасности и производственной санитарии и предотвращение несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, особенно путем минимизации рисков, присущих производственной среде.</p> <p>2. Издать правила по технике безопасности и производственной санитарии.</p> <p>3. Обеспечить соблюдение этих правил путем введения мер контроля.</p> <p>4. Предусмотреть последовательное развитие охватывающих всех работников служб по промышленной гигиене с консультативными и предупредительными функциями.</p>	
<p><b>Статья 4 – Право на справедливое вознаграждение</b></p> <p>Для осуществления эффективной реализации права на справедливое вознаграждение Стороны обязуются:</p> <p>1. Признать право работников на такое вознаграждение, которое обеспечит им и их семьям достойный жизненный уровень.</p> <p>2. Признать право работников на повышенное вознаграждение за сверхурочную работу, за исключением определенных случаев.</p>	

СОЦИАЛЬНАЯ ХАРТИЯ (в редакции 1996 г.)	КОНСТИТУЦИЯ РФ
<p>3. Признать право работников мужчин и женщин на равную оплату за труд равной ценности.</p> <p>4. Признать право всех работников на разумный период предупреждения об увольнении с работы.</p> <p>5. Разрешить вычеты из заработной платы только на условиях и в пределах, предусмотренных национальными законами и подзаконными актами или зафиксированных коллективными договорами и решениями арбитражных органов. Реализация этих прав осуществляется путем свободно заключаемых коллективных договоров, законодательной системой установления заработной платы или иными средствами, соответствующими национальным условиям.</p>	
<p><b>Статья 5 – Право на организацию</b> С целью обеспечения и поощрения свободы работников и предпринимателей создавать местные, национальные и международные организации для защиты их экономических и социальных интересов и присоединяться к этим организациям. Стороны обязуются не допускать, чтобы национальные законы ограничивали эту свободу. Степень применения гарантий, установленных в данной статье, определяется национальными законами и регламентами. Принцип и степень применения этих гарантий к вооруженным силам также определяется национальными законами и регламентами.</p> <p><b>Статья 6 – Право на коллективные переговоры</b> Для обеспечения эффективной реализации права на коллективные переговоры Стороны обязуются:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Поощрять консультации работников и предпринимателей.</li> <li>2. Поощрять там, где это необходимо и возможно, создание механизма коллективных переговоров между предпринимателями или предпринимательскими организациями и организациями работников с целью регулирования условий труда посредством коллективных договоров.</li> <li>3. Поощрять формирование и применение подходящего механизма примирения и добровольного арбитража для разрешения трудовых споров. И признавать:</li> <li>4. Право работников и предпринимателей на коллективные действия в случае конфликтов интересов, включая право на забастовку, за исключением обязательств, которые могут возникнуть из заключенных ранее коллективных договоров.</li> </ol>	<p><b>Статья 30</b> 1. Каждый имеет право на объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов. Свобода деятельности общественных объединений гарантируется. 2. Никто не может быть принужден к вступлению в какое-либо объединение или пребыванию в нем.</p>
<p><b>Статья 7 – Право детей и молодежи на защиту</b> Для обеспечения эффективной реализации права детей и молодежи на защиту Стороны обязуются:</p>	

СОЦИАЛЬНАЯ ХАРТИЯ (в редакции 1996 г.)	КОНСТИТУЦИЯ РФ
<p>1. Предусмотреть, что минимальный возраст приема на работу должен быть 15 лет, за исключением детей, занятых на обозначенных законом легких работах, не могущих нанести ущерб их здоровью, нравственности или образованию.</p> <p>2. Предусмотреть, что минимальный возраст приема на опасные и вредные работы должен быть 18 лет.</p> <p>3. Предусмотреть, что лица, которые еще не завершили обязательного образования, не могут быть приняты на работу, препятствующую их обучению.</p> <p>4. Предусмотреть, что рабочее время лиц до 18 лет должно быть ограничено в соответствии с нуждами их развития и особенно профессионального обучения.</p> <p>5. Признать право молодых работников и учеников на справедливую заработную плату и дополнительные выплаты.</p> <p>6. Предусмотреть, чтобы время профессионального обучения, проводимого с согласия предпринимателя в период работы, рассматривалось бы как рабочее время.</p> <p>7. Предусмотреть, чтобы работники в возрасте до 18 лет имели бы право на 4-недельный минимальный оплаченный отпуск.</p> <p>8. Предусмотреть, чтобы лица до 18 лет не допускались к работе в ночное время, за исключением некоторых видов работ в соответствии с национальными законами и регламентами.</p> <p>9. Предусмотреть, чтобы лица до 18 лет, занятые на работах, указанных в национальных законах, подвергались бы регулярным медицинским осмотрам.</p> <p>10. Обеспечить специальную защиту детей и молодежи от физических и моральных опасностей, особенно от тех опасностей, которые прямо или косвенно проистекают из их трудовой деятельности.</p>	
<p><b>Статья 8 – Права работающих женщин на охрану материнства</b></p> <p>Для обеспечения эффективной реализации права работающих женщин на охрану материнства Стороны обязуются:</p> <p>1. Предусмотреть для работающих женщин отпуск по беременности и родам с оплатой за счет средств социального обеспечения или из государственных фондов общей продолжительностью, по крайней мере, 14 недель.</p> <p>2. Считать незаконным для предпринимателя предупреждение работающей женщины об увольнении в период с момента, с которого предприни-</p>	<p><b>Статья 38</b></p> <p>1. Материнство и детство, семья находятся под защитой государства.</p> <p>2. Забота о детях, их воспитание – равное право и обязанность родителей.</p> <p>3. Трудоспособные дети, достигшие 18 лет, должны заботиться о нетрудоспособных родителях.</p>

СОЦИАЛЬНАЯ ХАРТИЯ (в редакции 1996 г.)	КОНСТИТУЦИЯ РФ
<p>мать узнал о беременности, до конца отпуска в связи с материнством.</p> <p>3. Предусмотреть, что женщинам, имеющим детей грудного возраста, должны предоставляться достаточные по продолжительности перерывы для кормления ребенка.</p> <p>4. Регулировать работу в ночное время беременных женщин, в течение определенного периода после родов и кормящих матерей.</p> <p>5. Запретить применение труда беременных женщин, кормящих матерей на подземных работах и на всех иных опасных, вредных или тяжелых работах и принять необходимые меры для защиты их трудовых прав.</p>	
<p><b>Статья 9 – Право на профессиональную ориентацию</b></p> <p>Для обеспечения эффективной реализации права на профессиональную ориентацию Стороны обязуются создать или поддерживать по мере необходимости службу, которая поможет всем лицам, включая инвалидов, решить проблемы профессионального выбора и профессиональной карьеры с должным учетом личных качеств работника и его профессиональных возможностей; эта помощь должна оказываться бесплатно как молодежи, включая школьников, так и взрослым.</p>	
<p><b>Статья 10 – Право на профессиональное обучение</b></p> <p>Для обеспечения эффективной реализации права на профессиональное обучение Стороны обязуются:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Создать или поддерживать по мере необходимости систему технического и профессионального образования для всех лиц, включая инвалидов, и предоставлять им возможности доступа к высшему техническому и университетскому образованию на основе исключительно их индивидуальных способностей. При этом должны проводиться консультации с организациями предпринимателей и работников.</li> <li>2. Создать и поддерживать производственное ученичество и другие способы систематического обучения юношей и девушек.</li> <li>3. Создать или поддерживать по мере необходимости: <ol style="list-style-type: none"> <li>а) адекватные и доступные образовательные учреждения для взрослых работников;</li> <li>б) специальные образовательные учреждения для переобучения взрослых работников, необходимого в связи с технологическим развитием или новыми тенденциями в сфере занятости.</li> </ol> </li> </ol>	<p><b>Статья 43</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Каждый имеет право на образование.</li> <li>2. Гарантируются общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях.</li> <li>3. Каждый вправе на конкурсной основе бесплатно получить высшее образование в государственном или муниципальном образовательном учреждении и на предприятии.</li> <li>4. Основное общее образование обязательно. Родители или лица, их заменяющие, обеспечивают получение детьми основного общего образования.</li> <li>5. Российская Федерация устанавливает федеральные государственные образовательные стандарты, поддерживает различные формы образования и самообразования.</li> </ol>

СОЦИАЛЬНАЯ ХАРТИЯ (в редакции 1996 г.)	КОНСТИТУЦИЯ РФ
<p>4. Принять специальные меры по переобучению и включению в производственный процесс длительно безработных.</p> <p>5. Обеспечить наиболее полное использование следующих мер:</p> <p>а) сокращение или отмену платы за обучение;</p> <p>б) оказание в необходимых случаях финансовой помощи учебным заведениям;</p> <p>в) включение в нормальное рабочее время времени дополнительного обучения работника по инициативе предпринимателя;</p> <p>д) обеспечение путем необходимого надзора и проведения консультаций с организациями предпринимателей и работников эффективности производственного ученичества и других способов обучения молодых работников и адекватная общая защита их интересов.</p>	
<p><b>Статья 11 – Право на охрану здоровья</b></p> <p>Для обеспечения эффективной реализации права на охрану здоровья Стороны обязуются непосредственно либо в сотрудничестве с публичными и частными организациями осуществить необходимые меры, направленные, в числе прочего, на то, чтобы:</p> <p>1. Ликвидировать по возможности причины заболеваний.</p> <p>2. Предусмотреть создание консультативных и образовательных учреждений, имеющих целью содействовать укреплению здоровья населения и поощрению индивидуальной ответственности людей за свое здоровье.</p> <p>3. Предотвращать по мере возможности эпидемии, иные болезни, а также несчастные случаи.</p>	<p><b>Статья 41</b></p> <p>1. Каждый имеет право на охрану здоровья и медицинскую помощь. Медицинская помощь в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения оказывается гражданам бесплатно за счет средств соответствующего бюджета, страховых взносов, других поступлений.</p> <p>2. В Российской Федерации финансируются федеральные программы охраны и укрепления здоровья населения, принимаются меры по развитию государственной, муниципальной, частной систем здравоохранения, поощряется деятельность, способствующая укреплению здоровья человека, развитию физической культуры и спорта, экологическому и санитарно-эпидемиологическому благополучию.</p> <p>3. Сокрытие должностными лицами фактов и обстоятельств, создающих угрозу для жизни и здоровья людей, влечет за собой ответственность в соответствии с федеральным законом.</p>
<p><b>Статья 12 – Право на социальное обеспечение</b></p> <p>Для осуществления эффективной реализации права на социальное обеспечение Стороны обязуются:</p> <p>1. Установить и поддерживать систему социального обеспечения.</p> <p>2. Поддерживать систему социального обеспечения на удовлетворительном уровне, по крайней мере, достаточном для ратификации Европейского Кодекса социального обеспечения.</p>	<p><b>Статья 7</b></p> <p>1. Российская Федерация – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.</p> <p>2. В Российской Федерации охраняются труд и здоровье людей, устанавливается гарантированный минимальный размер оплаты труда, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства,</p>

СОЦИАЛЬНАЯ ХАРТИЯ (в редакции 1996 г.)	КОНСТИТУЦИЯ РФ
<p>3. Стремиться последовательно совершенствовать систему социального обеспечения.</p> <p>4. Принимать меры путем заключения соответствующих двухсторонних и многосторонних соглашений или иными путями и с учетом положений, закрепленных в этих соглашениях с тем, чтобы обеспечить:</p> <p>а) равенство граждан каждой из Сторон и граждан другой Стороны в области социального обеспечения в случае миграции работников из одной страны в другую;</p> <p>б) предоставление, сохранение и возобновление права в области социального обеспечения путем аккумуляции страхового или трудового стажа в соответствии с законодательством каждой из Сторон.</p>	<p>отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты.</p>
<p><b>Статья 13 – Право на социальную и медицинскую помощь</b></p> <p>Для обеспечения эффективной реализации права на социальную и медицинскую помощь Стороны обязуются:</p> <p>1. Обеспечить, чтобы любое лицо, оказавшееся без адекватных ресурсов и не способное приобрести такие ресурсы путем собственных усилий или из других источников, в частности из фондов социального обеспечения, смогло бы получить необходимую помощь в случае болезни;</p> <p>2. Обеспечить, чтобы такая помощь не вела бы к сокращению политических и социальных прав лиц, ее получающих.</p> <p>3. Предусмотреть, чтобы каждый мог получить через посредство соответствующих государственных и частных служб такой совет и личную помощь, какие необходимы, чтобы предотвратить, ликвидировать или облегчить личную или семейную нужду.</p> <p>4. Применять положения, закрепленные в пп. 1–3 настоящей статьи, на равных началах к своим гражданам и гражданам других государств – участников Хартии, которые законно находятся на территории соответствующего государства с учетом обязательств, вытекающих из Европейской конвенции о социальной и медицинской помощи, подписанной в Париже 11 декабря.</p>	
<p><b>Статья 14 – Право на социальное обслуживание</b></p> <p>Для обеспечения эффективной реализации права на социальное обслуживание Стороны обязуются:</p> <p>1. Принять необходимые меры для того, чтобы профессионально ориентировать лиц с пониженной трудоспособностью и предоставить им возможности профессиональной подготовки (там, где</p>	

СОЦИАЛЬНАЯ ХАРТИЯ (в редакции 1996 г.)	КОНСТИТУЦИЯ РФ
<p>это возможно), в рамках общей системы образования, а там, где это невозможно, через специализированные государственные и частные учреждения.</p> <p>2. Активно способствовать занятости лиц с ограниченной трудоспособностью путем всяческого поощрения предпринимателей нанимать на работу таких лиц, использования их в обычной производственной среде и приспособлять условия труда к нуждам нетрудоспособных, а там, где это невозможно, создавать специальные рабочие места и производственные участки для инвалидов. В некоторых случаях такие меры могут потребовать обращения к специализированным службам занятости и поддержки инвалидов.</p> <p>3. Содействовать полной социальной интеграции лиц с пониженной трудоспособностью в общественную жизнь, их участию в делах общества путем проведения мер, включающих техническую помощь, направленную на преодоление барьеров в общении и затруднений мобильности и обеспечивающих доступ инвалидов к транспортным средствам, жилью, культурным учреждениям и учреждениям досуга.</p>	
<p><b>Статья 15 – Право нетрудоспособных лиц на независимость, социальную интеграцию и на участие в общественной жизни</b></p> <p>Для обеспечения эффективного осуществления права на независимость, социальную интеграцию и на участие в общественной жизни нетрудоспособных лиц независимо от возраста, характера и происхождения их нетрудоспособности Стороны, в частности, обязуются:</p> <p>1. Принять необходимые меры для того, чтобы профессионально ориентировать лиц с пониженной трудоспособностью и предоставить им возможности профессиональной подготовки (там, где это возможно) в рамках общей системы образования, а там, где это невозможно, через специализированные государственные и частные учреждения.</p> <p>2. Активно способствовать занятости лиц с ограниченной трудоспособностью путем всяческого поощрения предпринимателей нанимать на работу таких лиц, использовать их в обычной производственной среде и приспособлять условия труда к нуждам нетрудоспособных, а там, где это невозможно, создавать специальные рабочие места и производственные участки для инвалидов. В некоторых случаях такие меры могут потребовать обращения к специализированным службам занятости и поддержки инвалидов.</p>	

СОЦИАЛЬНАЯ ХАРТИЯ (в редакции 1996 г.)	КОНСТИТУЦИЯ РФ
<p>3. Содействовать полной социальной интеграции лиц с пониженной трудоспособностью в общественную жизнь, их участию в делах общества путем проведения мер, включающих техническую помощь, направленную на преодоление барьеров в общении и затруднений мобильности и обеспечивающих доступ инвалидов к транспортным средствам, жилью, культурным учреждениям и учреждениям досуга.</p>	
<p><b>Статья 16 – Право на социальную, юридическую и экономическую защиту семьи</b>  Для обеспечения необходимых условий полного развития семьи – основной ячейки общества – Стороны обязуются содействовать экономической, юридической и социальной защите семейной жизни путем выплаты семейных пособий, налоговых льгот, строительства семейного жилья, пособий для новобрачных и иных подходящих мер.</p>	
<p><b>Статья 17 – Право детей и молодежи на социальную, юридическую и экономическую защиту</b>  Для обеспечения эффективной реализации права детей и молодежи расти в среде, которая содействует наиболее полному развитию их личности и их физических и умственных способностей, Стороны обязуются непосредственно либо в сотрудничестве с государственными и частными организациями принять все необходимые меры, направленные на то, чтобы:</p> <p>1 а) обеспечить детям и молодым людям с учетом прав и обязанностей их родителей заботу и помощь, образование и воспитание, в которых они нуждаются, в частности путем создания необходимых для этого служб;</p> <p>б) ограждать детей и молодежь от пренебрежения, насилия и эксплуатации;</p> <p>с) обеспечивать защитой и специальной государственной помощью детей и подростков, временно или постоянно лишенных родительского попечения.</p> <p>2. Предоставить детям и молодежи бесплатное начальное и среднее образование, а также способствовать их регулярному посещению занятий в школе.</p>	
<p><b>Статья 18 – Право заниматься приносящей доход деятельностью на территории других Сторон</b>  Для обеспечения эффективной реализации права заниматься приносящей доход деятельностью на территории любой другой Стороны Стороны обязуются:</p> <p>1. Применять действующие правила в либеральном духе.</p>	<p><b>Статья 8</b>  1. В Российской Федерации гарантируются единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности.  2. В Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная,</p>

<b>СОЦИАЛЬНАЯ ХАРТИЯ (в редакции 1996 г.)</b>	<b>КОНСТИТУЦИЯ РФ</b>
<p>2. Упростить имеющиеся формальности и сократить или ликвидировать судебные расходы и иные платежи, выплачиваемые иностранными работниками или их предпринимателями.</p> <p>3. Либерализовать индивидуально или коллективно правила, регулирующие труд иностранных работников.</p> <p>И признать:</p> <p>4. Право граждан покидать страну и заниматься приносящей доход деятельностью на территории других государств – участников Хартии.</p>	<p>государственная, муниципальная и иные формы собственности.</p> <p><b>Статья 34</b></p> <p>1. Каждый имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности.</p> <p>2. Не допускается экономическая деятельность, направленная на монополизацию и недобросовестную конкуренцию.</p>
<p><b>Статья 19 – Право работников-мигрантов и их семей на защиту и помощь</b></p> <p>Для обеспечения эффективной реализации права работников-мигрантов и их семей на защиту и помощь на территории любой страны – участницы Хартии Стороны обязуются:</p> <p>1. Обеспечивать работников-мигрантов бесплатными и адекватными по качеству услугами с целью оказания им помощи, в частности в отношении получения точной информации, и принимать необходимые меры в той мере, в какой это допускается национальными законами, против вводящей в заблуждение пропаганды, касающейся эмиграции и иммиграции.</p> <p>2. Принять необходимые меры в пределах своей юрисдикции для обеспечения отъезда, перемещений и принятия таких работников и членов их семей и создать в пределах своей юрисдикции необходимые службы для оказания работникам-мигрантам в период их перемещений из страны в страну медицинских и гигиенических услуг.</p> <p>3. Содействовать налаживанию сотрудничества между государственными и частными социальными службами стран эмиграции и стран иммиграции.</p> <p>4. Обеспечить работникам-мигрантам, законно находящимся на территории страны, прием в той мере, в какой это регулируется национальными законами и регламентами и подвергается контролю административных властей, обращением, не менее благоприятным, чем своих граждан в отношении:</p> <p>а) заработной платы и других условий труда;</p> <p>б) членства в профсоюзах и пользование благами коллективно-договорного регулирования труда;</p> <p>с) жилья.</p>	<p><b>Статья 62</b></p> <p>1. Гражданин Российской Федерации может иметь гражданство иностранного государства (двойное гражданство) в соответствии с федеральным законом или международным договором Российской Федерации.</p> <p>2. Наличие у гражданина Российской Федерации гражданства иностранного государства не умаляет его прав и свобод и не освобождает от обязанностей, вытекающих из российского гражданства, если иное не предусмотрено федеральным законом или международным договором Российской Федерации.</p> <p>3. Иностранцы граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором Российской Федерации.</p>
<p><b>Статья 20 – Право на равные возможности и равное обращение в сфере занятости без дискриминации по признакам пола</b></p> <p>Для обеспечения эффективной реализации права на равные возможности и на равное обращение в сфере занятости без дискриминации по признакам</p>	<p><b>Статья 19</b></p> <p>1. Все равны перед законом и судом.</p> <p>2. Государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и</p>

<b>СОЦИАЛЬНАЯ ХАРТИЯ (в редакции 1996 г.)</b>	<b>КОНСТИТУЦИЯ РФ</b>
<p>пола Стороны обязуются принять меры к осуществлению этого права в следующих областях:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– прием на работу, защита от увольнений и профессиональная реинтеграция;</li> <li>– профессиональная ориентация, профессиональное обучение и переподготовка, профессиональная реабилитация;</li> <li>– условия труда, включая заработную плату;</li> <li>– профессиональная карьера, включая поощрения.</li> </ul> <p><b>Статья 21 – Право на информацию и консультации</b></p> <p>Для обеспечения эффективной реализации права работников на информацию и консультации на предприятии Стороны обязуются принять меры, предоставляющие работникам и их представителям в соответствии с национальным законодательством и практикой право:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) быть регулярно и исчерпывающим образом информированным об экономическом и финансовом положении предприятия, однако в раскрытии конфиденциальной информации, могущей нанести ущерб интересам предприятия, может быть отказано;</li> <li>b) учитывать в консультациях по поводу предлагаемых администрацией предприятия решений, которые могут существенно затронуть интересы работников, особенно тех решений, которые оказывают серьезное влияние на ситуацию с занятостью на предприятии.</li> </ul>	<p>должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. Запрещаются любые формы ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности.</p> <p>3. Мужчина и женщина имеют равные права и свободы и равные возможности для их реализации.</p>
<p><b>Статья 22 – Право участвовать в определении и в улучшении условий труда и производственной среды</b></p> <p>Для обеспечения эффективной реализации права работников на участие в определении и улучшении условий труда и производственной среды на предприятии Стороны обязуются принять меры, предоставляющие работникам или их представителям в соответствии с национальным законодательством и практикой участвовать:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) в определении и улучшении условий труда, организации труда и производственной среды;</li> <li>b) в обеспечении безопасности и гигиены труда на предприятии;</li> <li>c) в организации социально-бытового обслуживания работников на предприятии;</li> <li>d) в надзоре за соблюдением указанных правил.</li> </ul>	
<p><b>Статья 23 – Право пожилых людей на социальную защиту</b></p> <p>Для обеспечения эффективной реализации права пожилых людей на социальную защиту Стороны обязуются принять самостоятельно или в сотрудничестве с государственными и частными</p>	<p><b>Статья 39</b></p> <p>1. Каждому гарантируется социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом.</p>

<b>СОЦИАЛЬНАЯ ХАРТИЯ (в редакции 1996 г.)</b>	<b>КОНСТИТУЦИЯ РФ</b>
<p>организациями необходимые меры, направленные в частности на то, чтобы дать возможность пожилым людям оставаться, насколько это возможно, полноценными членами общества, посредством предоставления:</p> <p>а) адекватных ресурсов, позволяющих им вести достойную жизнь и играть активную роль в публичной, социальной и культурной жизни;</p> <p>б) информации о службах, созданных для удовлетворения нужд пожилых.</p> <p>Все это должно дать возможность пожилым людям свободно избирать стиль жизни и вести независимое существование в привычной для них обстановке, пока они желают и могут делать это посредством:</p> <p>а) предоставления им жилья, соответствующего их потребностям и состоянию здоровья, и оказания помощи в приспособлении жилья к их нуждам;</p> <p>б) заботы об их здоровье, создания соответствующих социальных служб, поддержки пожилых лиц, живущих в домах для престарелых при уважении неприкосновенности их личности и участия в решениях, касающихся условий жизни в домах для престарелых.</p>	<p>2. Государственные пенсии и социальные пособия устанавливаются законом.</p> <p>3. Поощряются добровольное социальное страхование, создание дополнительных форм социального обеспечения и благотворительность.</p>
<p><b>Статья 24 – Право на защиту при увольнении</b>  Для обеспечения эффективной реализации права работников на защиту от увольнений Стороны обязуются признать:</p> <p>а) право всех работников не быть уволенными без уважительных причин, связанных с их способностями или поведением или с производственными нуждами предприятия, учреждения, организации;</p> <p>б) право работников, уволенных без уважительных причин, на адекватную компенсацию и иную необходимую помощь.</p> <p>Для этих целей Стороны обязуются обеспечить работнику, который считает, что его увольнение было необоснованным, право апеллировать в беспристрастный орган.</p>	
<p><b>Статья 25 – Право работников на защиту их требований в случае банкротства предпринимателя</b>  Для обеспечения эффективной реализации права работников на защиту их требований в случае банкротства предпринимателя Стороны обязуются, чтобы претензии работников, вытекающие из трудовых договоров или трудовых отношений, были обеспечены гарантийными институтами либо иными действенными формами защиты.</p>	

СОЦИАЛЬНАЯ ХАРТИЯ (в редакции 1996 г.)	КОНСТИТУЦИЯ РФ
<p><b>Статья 26 – Право работника на защиту своего достоинства во время работы</b></p> <p>Для обеспечения эффективной реализации права всех работников на защиту достоинства во время работы Стороны обязуются в консультациях с организациями предпринимателей и работников:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Содействовать предотвращению сексуальных приставаний на рабочих местах или в связи с работой и принять все необходимые меры с тем, чтобы защитить работников от таких приставаний.</li> <li>2. Содействовать предотвращению издевательских, оскорбительных, агрессивных действий против отдельных работников на рабочих местах или в связи с работой и принять необходимые меры для защиты работников от таких действий.</li> </ol>	
<p><b>Статья 27 – Право работников с семейными обязанностями на равные возможности и на равное обращение</b></p> <p>Для обеспечения реализации права на равенство возможностей и на равное обращение работников – мужчин и женщин с семейными обязанностями, а также работников с семейными обязанностями и всех остальных работников Стороны обязуются:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Принять соответствующие меры с тем, чтобы: <ol style="list-style-type: none"> <li>а) предоставить работникам с семейными обязанностями возможность поступить на работу и оставаться занятым, а также возобновить работу после перерыва, вызванного семейными обязанностями, включая организацию профессиональной ориентации и профессионального обучения таких работников;</li> <li>б) учитывать их нужды при определении условий труда и в области социального обеспечения;</li> <li>в) развивать государственные и частные социальные службы, поощрять их деятельность, в частности, детские сады и другие подобные учреждения, берущие на себя заботу о детях.</li> </ol> </li> <li>2. Предоставить возможность одному из родителей получить отпуск по воспитанию ребенка, продолжительность которого должна определяться национальным законодательством, коллективными договорами или практикой.</li> <li>3. Предусмотреть, что семейные обязанности как таковые не должны рассматриваться как уважительные причины увольнения.</li> </ol>	
<p><b>Статья 28 – Право представителей работников на защиту и льготы на предприятиях</b></p> <p>Для обеспечения эффективной реализации права представителей работников осуществлять свои функции Стороны обязуются обеспечить, чтобы представители работников:</p>	

СОЦИАЛЬНАЯ ХАРТИЯ (в редакции 1996 г.)	КОНСТИТУЦИЯ РФ
<p>а) пользовались бы эффективной защитой от действий, направленных против них со стороны администрации, включая увольнение за их общественную деятельность;</p> <p>б) имели возможности быстро и действенно выполнять свои функции с учетом системы промышленных отношений в каждой стране и размера возможностей и потребностей каждого конкретного предприятия.</p>	
<p><b>Статья 29 – Право работников на информацию и консультации при коллективных увольнениях</b>  Для осуществления эффективной реализации права работников на информацию и консультации при коллективных увольнениях Стороны обязуются обеспечить, чтобы предприниматели заблаговременно информировали бы работников о предстоящих коллективных увольнениях, консультировались бы с представителями работников или ограничивали бы масштабы последствия таких увольнений, например путем использования сопровождающих увольнения социальных мер, направленных, в частности, на то, чтобы трудоустроить или переобучить увольняемых работников.</p>	
<p><b>Статья 30 – Право на защиту от бедности и социального ostrакизма</b>  Для обеспечения эффективной реализации на защиту от бедности и социального ostrакизма Стороны обязуются:</p> <p>а) принять меры в рамках всеобъемлющей и скоординированной программы к приобщению лиц, живущих в условиях бедности и социального ostrакизма, к занятости, обеспечению их жильем, медицинской помощью, культурными ценностями, организации для них обучения;</p> <p>б) в случае необходимости адаптировать принимаемые меры к меняющимся условиям.</p>	
<p><b>Статья 31 – Право на жилье</b>  Для обеспечения эффективной реализации права на жилье Стороны обязуются принимать меры, направленные:</p> <p>1) на предоставление жилья на уровень адекватных стандартов;</p> <p>2) на предотвращение бездомности и сокращение числа бездомных, имея в виду постепенную ликвидацию бездомности;</p>	<p><b>Статья 40</b></p> <p>1. Каждый имеет право на жилище. Никто не может быть произвольно лишен жилища.</p> <p>2. Органы государственной власти и органы местного самоуправления поощряют жилищное строительство, создают условия для осуществления права на жилище.</p>

СОЦИАЛЬНАЯ ХАРТИЯ (в редакции 1996 г.)	КОНСТИТУЦИЯ РФ
3) сделать цену на жилье доступной для людей, не имеющих достаточных средств <sup>1</sup> .	3. Малоимущим, иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в жилище, оно предоставляется бесплатно или за доступную плату из государственных, муниципальных и других жилищных фондов в соответствии с установленными законом нормами.

Таким образом, *во-первых*, в Конституции РФ в достаточной мере нашли отражение все основные положения Европейской социальной хартии, принятой 18 октября 1961 г. Речь идет о праве на труд и его справедливые условия (ст. 1, 2, 3, 4 Хартии и ст. 37 Конституции РФ); праве граждан на объединение (ст. 5, 9 Хартии и ст. 30 Конституции РФ); защите материнства и детства (ст. 9 Хартии и ст. 38 Конституции РФ); праве на образование (ст. 10 Хартии и ст. 43 Конституции РФ, включая право на профессиональное объединение); праве на охрану здоровья (ст. 11 Хартии и ст. 41 Конституции РФ); о правах иностранцев (ст. 19 Хартии и ст. 62 Конституции РФ); о социальном обеспечении (ст. 12 Хартии и ст. 7 Конституции РФ); праве пожилых людей на социальную защиту (ст. 23 Хартии и ст. 39 Конституции РФ) и о праве на жилище (ст. 31 Хартии и ст. 40 Конституции РФ).

Вместе с тем обращает на себя внимание более точно сформулированная и социально выверенная позиция Хартии по ряду злободневных для России вопросов, прежде всего права на труд, его достойную оплату и т.д. Это обеспечит эффективную защиту «права работников зарабатывать себе на жизнь свободно выбранным трудом» (п. 2 ст. 1 Хартии), «признать право работников на вознаграждение за труд, которое позволит обеспечить им и их семьям достойный уровень жизни» (п. 1 ст. 4 Хартии, которую Российская Федерация, к сожалению, не ратифицировала) и т.д.

Как известно, на это обращалось внимание в такой норме-цели Конституции России (ст. 7), как создать в стране условия «обеспечивающие достойную жизнь и свободное развитие человека», поскольку

---

<sup>1</sup> Сравнительный анализ Европейской Социальной Хартии и Конституции Российской Федерации [Электронный ресурс] URL: <http://3ys.ru/pravovye-aspekty-deyatelnosti-soveta-evropy/sravnitelnyj-analiz-evropejskoj-sotsialnoj-khartii-i-konstitutsii-rossijskoj-federatsii.html> [Дата обращения: 22.01.18].

достойная жизнь (как философская категория и практическая задача) складывается из условий жизни и качества жизни человека.

**Во-вторых**, Конституция РФ и действующее российское законодательство могут быть дополнены конкретными нормами новой редакции Европейской социальной хартии, включая право работников на информацию и консультации на предприятии (ст. 21 Хартии), право участвовать в определении и улучшении условий труда в производственной среде (ст. 22 Хартии), более развернутой редакцией права граждан на социальную защиту людей (ст. 23 Хартии – права пожилых людей, создание социальных служб и т.д.), права работников на защиту их требований в ситуации банкротства предпринимателя, увольнения (ст. 25 и 24 Хартии), правом работников на защиту своего достоинства во время работы (ст. 26 Хартии) и т.д.

Особо выделим ст. 25 Хартии, требующую «эффективность осуществления права работников на защиту их претензий в случае неплатежеспособности работодателя». Европейская социальная хартия (пересмотренная) требует от государств-членов «обеспечить, чтобы претензии работников, вытекающие из трудовых договоров или трудовых отношений, обеспечивались соответствующим гарантийным институтом либо другой действенной формой защиты». Такой гарантийный институт защиты в современной России пока не создан.

При этом внесение изменений и дополнений в российское законодательство в «русле» стандартов Совета Европы по указанным выше проблемам должно, конечно, сопровождаться и соответствующей правоприменительной практикой, поскольку вопросы трудовых отношений, банкротства, взаимодействия предпринимателей и работников и т.д. стоят в России весьма остро. По-прежнему, например, актуальной остается проблема невыплаты (несвоевременной выплаты) заработной платы, к решению которой подключилась Прокуратура РФ и другие государственные институты<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Глотов С.А., Мазаев В.Д., Григорьев А.И. Право Совета Европы: Учебно-методическое пособие. Часть I. – М.: Международный юридический институт, 2015. 324 с.; Глотов С.А., Мазаев В.Д., Григорьев А.И. Право Совета Европы: Учебно-методическое пособие. Ч. II. – М.: Международный юридический институт, 2015. 324 с.; Россия и Совет Европы: 20 лет вместе на защите прав человека. Сборник материалов Круглого стола, посвященного

**В-третьих**, по аналогии с работой над сопоставлением Европейской Конвенции по правам человека и Конституцией, законодательством Российской Федерации может быть создана Федеральным Собранием, Правительством России совместная с Советом Европы аналитическая группа по изучению Европейской социальной хартии и инкорпорации ее норм в российское законодательство.

Ее результатом может быть составление конкретного плана законотворческой работы по реализации Европейской социальной хартии (пересмотренной) тем более, что опыт такой работы есть на примере принятия новой редакции Трудового кодекса России на рубеже столетий (он вобрал многие положения Хартии).

В целом, необходимо подчеркнуть, что при вступлении в Совет Европы (1996 г.) Российская Федерация высказалась за изучение и последующую ратификацию Социальной хартии, проведение национальной социальной политики в соответствии с закрепленными в ней принципами. Это обязательство Россия выполнила, ратифицировав Хартию спустя 9 лет после ее подписания.

Принципы и нормы Хартии не противоречат национальному законодательству России и, будучи в него включенными, укрепят механизм по контролю за соблюдением социально-экономических прав трудящихся, окажут положительное воздействие на развитие отечественного законодательства о труде, социальной политике.

Достижение же большей социальной сплоченности в обществе при строгом соблюдении указанных выше норм и принципов, действенной правоприменительной практике в стране, а также реализация указанных направлений современной европейской социальной политики должны стать важным направлением в обеспечении прав человека и человеческого достоинства, борьбы с бедностью и социальным отторжением в нашей стране. При этом будет решаться и другая задача – вплотную подойти к ратификации наиболее сложных для России статей Хартии, в том числе посвященных миграционной политике государства. Например, п. 4 ст. 19 Хартии.

**В-четвертых**, Российская Федерация (по состоянию на декабрь 2014 г.) направила в СФ уже два доклада о соблюдении Социальной хартии пересмотренной (1996 г.). Однако они не были предметом

тщательного обсуждения ни парламентом страны, ни гражданским обществом. Следует это сделать (например, парламентские слушания, на заседании Общественной палаты РФ), а в будущем практиковать данные и другие формы работы на этапе подготовки национальных докладов о соблюдении Хартии. Не лишне вспомнить, что решение о пересмотре Европейской социальной хартии, внесение в нее поправок и дополнений, в том числе с целью улучшения системы контроля и рассмотрения круга содержания защищаемых ею прав, было принято Комитетом Министров Совета Европы (КМ СЕ) в ноябре 1990 г. В 1991 г. КМ СЕ принял соответствующий протокол, изменивший правила принятия решений в Комитете Министров по вопросам, связанным с Социальной хартией. Отныне решения могут быть приняты не большинством в 2/3 государств – членов Совета Европы, а большинством в 2/3 государств, подписавших и ратифицировавших Хартию.

Решением Комитета Министров СЕ 1991 г. была повышена роль Комитета независимых экспертов, а также уточнена процедура консультаций с представителями предпринимателей и профсоюзов, а также НПО (в том числе по вопросам более ранних сроков предоставления им информации КМ СЕ). Затем по решению Комитета Министров СЕ в механизм контроля за соблюдением Социальной хартии была включена процедура подачи коллективных жалоб со стороны администраций, трудящихся и неправительственных организаций<sup>1</sup>.

**В-пятых**, это своего рода маркер на преодоление социального отторжения в обществе, особое внимание к защите уязвимых социальных групп (детей, матерей, семьи, пенсионеров, инвалидов и др.). Серьезное мерой поддержки материнства и детства станет исполнение Указа Президента РФ от 12 мая 2012 г. «О мерах по реализации демографической политики Российской Федерации», государственной программы РФ «Социальная поддержка граждан» (была утверждена в новой редакции Постановлением Правительства РФ № 296 от 15 апреля 2014 г.), в которой речь идет о предоставлении материнского капитала, выплате пособий семьям с детьми, ежемесячных выплат при рождении третьего и последующих детей (а с 1 января 2018 г. и за первого ребенка) до достижения ими возраста 3 лет. Увязка этих мероприятий

---

<sup>1</sup> См.: Права человека каждый день. Значение деятельности Совета Европы в сфере защиты прав человека. Информационный центр Совета Европы по правам человека. Русская версия. – Страсбург, 1996. С. 26–27.

с очередностью рождения детей имеет, по мнению Министерства труда и социальной защиты РФ<sup>1</sup>, особое значение, поскольку стимулирует вторые и последующие рождения, создает основу для улучшения демографической ситуации в стране. Были предложены и другие меры в области защиты семьи и материнства – расширить возможность для повышения квалификации или переобучения женщинам, находящимся в отпуске по уходу за детьми до 3 лет, что должно повысить их конкурентоспособность на рынке труда.

**В-шестых**, реализация социальных прав зависит от их: а) декларирования (законодательного закрепления) государством; б) установленных процедурных норм их получения (доступности); выделенных ресурсов для исполнения; в) правового положения получателей социальных прав; г) общественной поддержки<sup>2</sup>. На этом пути российским властям предстоит еще немало сделать. Например, всего прокурорами в 2013 г. выявлено более 1 млн. нарушений трудового законодательства Российской Федерации<sup>3</sup>. Эта тенденция существует и в наши дни. Генеральная прокуратура по-прежнему активно занимается защитой трудовых прав граждан.

Однако нельзя не замечать и положительных перемен, связанных с работой материнского капитала, выплатой матерям за первого ребенка и т.д.<sup>4</sup>

При этом в понимании Совета Европы государственная власть страны – это:

«1) Правительство и администрации на национальном, региональном и местном уровне;

2) Законодательные органы и судебные органы, поскольку они выполняют административные функции в соответствии с национальным законодательством;

---

<sup>1</sup> См.: Доклад о результатах и основных направлениях деятельности Министерства труда и социальной защиты РФ за 2015–2017 гг.

<sup>2</sup> См.: Лекции заместителя Генерального Прокурора РФ С.Г. Кехлерова в кн.: Российская Конституция: первые 20 лет. Цикл лекций в Государственной Думе. 18 марта – 22 апреля 2013 г. – М.: Издание Государственной Думы, 2013. С. 129–147.

<sup>3</sup> Там же. С. 138.

<sup>4</sup> См. подробно: Доклад о результатах и основных направлениях деятельности Министерства труда и социальной защиты РФ за 2015–2017 гг.

3) Физические или юридические лица, поскольку они осуществляют административные полномочия»<sup>1</sup>.

### **Библиографический список**

1. Башкатова А. Россия бездомная // Независимая газета. 2017. 6 июля.
2. Глотов С.А., Григорьев А.И. Право Совета Европы. Ч. 1. – М.: МЮИ, 2016.
3. Глотов С.А., Кочетков В.В., Сальников С.В., Ходусов А.А. Европейская социальная хартия: право Совета Европы и российская практика / Под ред. проф. С.А. Глотова. – М.: Науч.-пед. центр прав человека РГСУ; АПКИППРО, 2010.
4. Глотов С.А., Мазаев В.Д., Современная концепция прав человека в принципах и нормах Совета Европы. Путеводитель по специальному лекционному курсу для студентов / Институт национальной стратегии реформ. – М., 2001.
5. Глотов С.А., Мазаев В.Д., Григорьев А.И. Право Совета Европы: Учебно-методическое пособие. Часть I. – М.: Международный юридический институт, 2015.
6. Глотов С.А., Мазаев В.Д., Григорьев А.И. Право Совета Европы: Учебно-методическое пособие. Ч. II. – М.: МЮИ, 2016.
7. Глотов С.А., Сальников С.В. Противодействие торговле людьми: правовое регулирование, зарубежная и отечественная практика. – М.: МЮИ, 2009.
8. Глотов С.А., Сальников С.В., Ходусов А.А. Право социального обеспечения: нормы современного российского и международного законодательства. – М.: МЮИ, 2010.
9. Григорьев А.И. Россия и конвенционный механизм Совета Европы в области защиты прав человека: международно-правовые вопросы реализации: Монография. – М.: АПКИППРО, 2012.
10. Доклад о результатах и основных направлениях деятельности Министерства труда и социальной защиты РФ за 2015–2017 гг.
11. Комраков А. Граждан сделают богатыми с помощью МРОТ // Независимая газета. 2017. 25 дек.
12. Кричевский Н.О. О пенсиях россиян // Московский комсомолец. 2017. 24 июля.

---

<sup>1</sup> См. подробнее: Конвенция СЕ о доступе к официальным документам (2009 г.).

13. Кузьмин В. Ориентир для всех – права человека // Российская газета. 2017. 25 дек.
14. Российская Конституция: первые 20 лет. Цикл лекций в Государственной Думе. 18 марта – 22 апреля 2013 г. – М.: Издание Государственной Думы, 2013.
15. Макеев Н. Оклад карман не тянет // Российская газета. 2017. 17 ноября.
16. Малеева Т. Социальные приоритеты // Стратегия № 4(29) 12.2017 – 01.2018.
17. Население России в 2017 г.: доходы, расходы и социальное самочувствие. Мониторинг НИУ ВШЭ, июнь 2017. Институт социальной политики. – М.: НИУ ВШЭ, 2017.
18. Пути достижения всеобъемлющего экономического роста. Комплексное диагностическое исследование экономики. Издание группы Всемирного Банка. – М., 2016.
19. Соловьева О. Средний класс охладел к покупкам дач за рубежом // Независимая газета. 2017. 24 января.
20. Социальная доктрина Российской Федерации: макет-проект. Монография // Якунин В.Д. и др./ Под общ. ред. С.С. Сулакшина. Центр проблемного анализа и гос. управления. – М.: Научный эксперт, 2010.
21. Социально-экономическое положение населения – продолжающийся кризис или новая реальность. Аналитический доклад РАНХиГС. – М., 2017.
22. Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ // Российская газета. 2018. 2 марта.
23. Права человека каждый день. Значение деятельности Совета Европы в сфере защиты прав человека. Информационный центр Совета Европы по правам человека. Русская версия. – Страсбург, 1996.
24. 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.
25. Филиппова Д. Белорусы возвращаются за рублем // Известия. 2017. 2 августа.

26. Ходусов А.А. Конституционный принцип социального государства и его применение в контексте Европейской социальной хартии / Под ред. С.А. Глотова. – М.: АПКиППРО, 2013.

27. Резолюция КМРВ «О регионах и занятости – вклад в социальную сплоченность в Европе», одобренная 5-й сессией Конгресса в мае 1998 г. в Страсбурге.

28. Рекомендации властям стран – членов Совета по проблемам безработицы (Резолюция 145/1983), занятости молодежи 178 (1986) и новых видов деятельности и занятости (Рекомендация 25 (1996)).

29. Резолюция 1098 по вопросам безработицы в Европе: причины и решения, а также ее рекомендации 1304 (1996) по вопросу о будущей социальной политике.

30. Конвенция СЕ о доступе к официальным документам (2009 г.)

31. <http://riarating.ru/regions/>

**Алейникова Юлия Андреевна**

студентка университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА)

**Aleynikova Y.A.**

a student of the University of O.E. Kutafin (MSAL)

## **ПРАВО НА СЕМЬЮ: ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ (НА ПРИМЕРЕ ПРАКТИКИ ЕСПЧ)<sup>1</sup>**

---

### **The right to a family: problems of implementation (using the example of the ECHR)**

**Аннотация.** В статье рассматриваются практические аспекты реализации права на создание семьи и семейную жизнь, приводится анализ практики ЕСПЧ по исследуемому вопросу, в том числе касающейся права на оформление юридических отношений однополыми парами, право на вступление в брак и создание семьи в местах лишения свободы. Автор обращает внимание на то, что международная защита и охрана семейных прав должна осуществляться, вместе с тем, с учетом национальных традиционных ценностей и представлений о семье.

---

<sup>1</sup> Научный руководитель: Елисеева Анна Александровна, доцент кафедры гражданского права Университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА), к.ю.н., доцент.

**Abstract.** The article examines practical aspects of the realization of the right to create a family and family life, provides an analysis of the ECHR's practice on the issue under study, including the right to legalize same-sex couples, the right to marry and create a family in prisons. The author draws attention to the fact that international protection and protection of family rights should be carried out, at the same time, taking into account national traditional values and ideas about the family.

**Ключевые слова:** право на семью, брак, ЕСПЧ, защита, традиционные семейные ценности.

**Key words:** right to family, marriage, ECHR, protection, traditional family values.

Всеобщая декларация прав человека определяет семью как естественную и основную ячейку общества, которая имеет право на защиту со стороны общества и государства. Именно поэтому право на семью гарантируется многими международными актами, но вместе с тем тесно связано с внутригосударственным правом. Так, ст. 12 Конвенции о защите прав человека и основных свобод [1] (далее – Конвенция по правам человека) закрепляет, что мужчины и женщины, достигшие брачного возраста, реализуют свое право на вступление в брак и создание семьи в соответствии с национальным законодательством. В различные исторические периоды, в разных культурах понятие «семья» имело собственное, специфическое содержание, и это не случайно, ведь «семья – это зеркало общества, она изменяется по мере изменения общества, отражая сложности и проблемы определенного этапа развития общественных отношений» [16].

На сегодняшний день российское семейное законодательство не содержит легального определения «семьи» [15]. Кроме того, «право на семью» четко не сформулировано и в гл. 2 Конституции РФ (как например, право на жизнь, право на свободу и личную неприкосновенность и т.п.) [13], а также в Семейном кодексе Российской Федерации (далее – СК РФ). Несомненно, введение легального определения «семьи» помогло бы внести ясность в понимание того, какие именно семейные отношения государство ставит под охрану, определить каким образом реализуется право на семью. Однако в силу того, что данный вопрос до сих пор носит дискуссионный характер в научных кругах, справедливым представляется указание на то, что в данном контексте куда важнее понимать задачи семьи [12]. В Российской Федерации

такими задачами по-прежнему остаются рождение, воспитание, содержание и социализация детей, сохранение и укрепление традиционных семейных ценностей и т.п. [2].

Право на создание семьи и семейную жизнь тесно связано с институтом заключения брака. Тенденции изменения представлений о браке и семье в международном масштабе находят отражение в первую очередь в правоприменительной практике Европейского суда по правам человека (далее – ЕСПЧ, Европейский суд). Одним из наиболее дискуссионных вопросов сегодня является юридическое признание так называемых «однополых браков». И здесь нельзя не заметить процесс либерализации подходов ЕСПЧ. Так, в 2001 г., рассматривая дело «Мата Эстевес против Испании» [14], суд установил, что стабильные гомосексуальные отношения не включаются в понятие «семейная жизнь». В 2010 г. было рассмотрено дело «Шальк и Копф против Австрии» [3], где суд изменил мнение на прямо противоположное, аргументируя это тем, что за почти 10 лет значительное количество государств – членов Совета Европы юридически признали однополые пары. Тем не менее Европейский Суд справедливо отмечает, что социальное и культурное содержание брака может существенно отличаться в разных странах, а значит, суд не должен подменять своим собственным решением решение внутрисударственных властей, которые способны более объективно реагировать на потребности общества в данной сфере. В силу того что ст. 8, 12, 14 Конвенции по правам человека прямо не обязывают государства к созданию условий для поддержки и признания союзов лиц одного пола, права заявителей не были признаны нарушенными. Аналогичные жалобы были поданы в ЕСПЧ и в отношении Российской Федерации [4]. Решение по делу еще вынесено не было, однако можно полагать, что на данный момент Европейский суд не изменит своей позиции кардинально. Думается, что в современных российских условиях такого рода форма семейных взаимоотношений неприемлема и будет негативно воспринята обществом. Еще в 2006 г. свою позицию по рассматриваемому вопросу высказал Конституционный Суд РФ (далее – КС РФ) [5]. Отказывая в принятии к рассмотрению жалобы, КС РФ указал на национальные традиции отношения к браку как союзу мужчины и женщины, что находит отражение и в закрепленных СК РФ принципах семейных отношений.

Как уже отмечалось выше, многие европейские страны сегодня позволяют однополым парам юридически оформить свои отношения, то есть зарегистрировать гражданское партнерство. Как бы ни было парадоксально, но и такое положение может восприниматься как нарушающее право на семейную жизнь. Так, ЕСПЧ было рассмотрено дело «Хэмлайн против Финляндии» [6], обстоятельства которого заключались в том, что условием для юридического признания изменения пола мужчины являлось согласие его супруги на переоформление их брака в гражданский союз или расторжение брака. Как заявительница, так и ее супруга хотели остаться в браке, поскольку развод противоречил их религиозным убеждениям, кроме того они считали, что гражданский союз не давал такой же безопасности для них и для их ребенка, как брак. Суд, по уже обозначенным основаниям, признал, что нарушение прав в данном случае отсутствует, было указано, что изменение пола не будет иметь и юридические последствия для ответственности по уходу за ребенком, его содержанию или воспитанию, поскольку такая ответственность в Финляндии основывается на родительском статусе вне зависимости от пола или формы сожительства.

Интерес вызывает судебная практика ЕСПЧ, посвященная праву на создание семьи и вступлению в брак лицами, заключенными под стражу или отбывающими наказание в местах лишения свободы. Например, в деле «Фрасик против Польши» [7] заявитель жаловался на препятствование ему заключения брака с женщиной, по жалобе которой он и был взят под стражу, а впоследствии осужден к лишению свободы за изнасилование и высказывание угроз. Заявитель по делу «Яремич против Польши» [8] указывал на незаконность отказа на вступление в брак в тюрьме на том основании, что отношения между заключенными носили поверхностный характер. В решениях по данным делам суд подчеркнул, что роль властей заключается в обеспечении осуществления права на вступление в брак в соответствии с внутренним законодательством. Ограничение такого права может быть обусловлено публичными интересами, то есть с учетом таких факторов, как обеспечение тюремной безопасности, предотвращение преступлений и беспорядков, при этом государственные органы не могут давать оценку характеру взаимоотношений лиц, изъявивших вступить в брак. Еще одно дело, касающееся семейных прав лиц, отбывающих наказание в местах лишения свободы, было рассмотрено ЕСПЧ по жалобе Диксонов против Соединенного королевства [9]. Согласно об-

стоятельствам дела, брак между заявителями был заключен во время отбывания ими наказания в виде лишения свободы. К тому моменту, когда заявительница находилась на свободе, пара изъявила желание воспользоваться услугой по организации процедуры искусственного оплодотворения, но им было отказано в предоставлении соответствующей услуги. В своих возражениях против жалобы, государство-ответчик обращало внимание, что в данном случае важно, прежде всего, учесть интересы будущего ребенка, который будет воспитываться одним из родителей. Суд, в целом соглашаясь с таким замечанием, вместе с тем признал права на семейную жизнь заявителей по делу нарушенными, так как отказ в предоставлении таких услуг затрагивает личную и семейную жизнь, что включает в себя право на уважение их решения стать генетическими родителями. На наш взгляд, такая практика еще раз подчеркивает большую значимость права человека на семью, его неотъемлемость и естественный характер. Ведь даже с учетом применения к гражданину такой меры наказания, как лишение свободы (позиционируемую сегодня в большинстве государств как высшую меру), право на вступление в брак и создание семьи сохраняется.

Основанием для обращения в ЕСПЧ являются также проблемы «процедурного» характера. Так в деле «О'Донахью и другие против Соединенного Королевства» [10] заявители ссылались на нарушение их права на вступление в брак установлением высокой пошлины. В соответствии с законодательством Соединенного Королевства, лица, подлежащие иммиграционному контролю, желающие вступить в брак, но не посредством заключения его в англиканской церкви, должны обратиться к властям за разрешением, при этом уплатив довольно высокую пошлину. В таких условиях заявители в течение двух лет не могли реализовать свое право на вступление в брак, суд нашел права заявителей нарушенными. В деле «V.K. против Хорватии» [11], напротив, обжаловалась процедура расторжения брака, продлившаяся более 5 лет. Данное обстоятельство препятствовало заявителю повторно вступить в брак. Европейский Суд указал, что национальные власти в подобных ситуациях должны способствовать созданию качественного и скорого механизма разбирательства, потому как заявитель был поставлен в положение длительной неопределенности, и необоснованно лишен права на заключение нового брака.

Таким образом, реализация права на семейную жизнь подлежит все большей охране со стороны международного сообщества, между тем

нельзя не учитывать те национальные традиционные ценности и представления о семье, которые сложились в каждом отдельном государстве. Соблюдение такого баланса способствует созданию эффективного правового механизма для защиты семьи и семейных прав личности.

### **Библиографический список**

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)) // СПС КонсультантПлюс.

2. Распоряжение Правительства РФ от 25.08.2014 № 1618-р «Об утверждении Концепции государственной семейной политики в Российской Федерации на период до 2025 г.» // СПС КонсультантПлюс.

3. Постановление ЕСПЧ от 24.06.2010 «Дело «Шальк и Копф (Schalk and Kopf) против Австрии» (жалоба № 30141/04) // СПС КонсультантПлюс.

4. Определение Конституционного Суда РФ от 16.11.2006 г. № 496-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Э. Мурзина на нарушение его конституционных прав п. 1 ст. 12 Семейного кодекса Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс.

5. Информация о Постановлении ЕСПЧ от 16.07.2014 по делу «Хэмэлайнен (Hamalainen) против Финляндии» (жалоба № 37359/092) // СПС КонсультантПлюс.

6. Постановление ЕСПЧ от 5.01.2010 «Дело «Фрасик (Frasik) против Польши» (жалоба № 22933/02) // СПС КонсультантПлюс.

7. Информация о Постановлении ЕСПЧ от 5.01.2010 по делу «Яремович (Jaregowicz) против Польши» (жалоба № 24023/03) // СПС КонсультантПлюс.

8. Постановление ЕСПЧ от 4.12.2007 «Дело «Диксон (Dickson) против Соединенного Королевства» (жалоба № 44362/04) // СПС КонсультантПлюс.

9. Информация о Постановлении ЕСПЧ от 14.12.2010 по делу «О'Донахью и другие (O'Donoghue and Others) против Соединенного Королевства» (жалоба № 34848/07) // СПС КонсультантПлюс.

10. Информация о Постановлении ЕСПЧ от 27.11.2012 по делу «V.K. (V.K.) против Хорватии» (жалоба № 38380/08) // СПС КонсультантПлюс.

11. Булаевский Б.А. Концепция совершенствования семейного законодательства как необходимость // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 5 // СПС КонсультантПлюс.

12. Елисеева А.А. К вопросу о конституционных основах защиты семьи в Российской Федерации // Семейное и жилищное право. 2014. № 3.

13. Избранные решения Европейского суда по правам человека. Статья 11 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод / Сост.: К. Баранов, В. Громова, Н. Звягина, Д. Макаров. – М.: Московская Хельсинкская группа, 2012.

14. Крашенинников П.В. Нужен ли России новый Семейный кодекс? // Семейное и жилищное право. 2017. № 1 // СПС КонсультантПлюс.

15. Шершень Т.В. О праве на семью и проблеме определения понятия семьи в современном российском праве // Семейное и жилищное право. 2010. № 6 // СПС КонсультантПлюс.

16. Fedotova and Shipitko v. Russia and 2 other applications, жалобы № 40792/10, 30538/14 и 43439/14). URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-163362> (дата обращения 02.12.2017).

**Андреева Полина Михайловна**

студентка Университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА)

**Andreeva P.M.**

student of Kutafin Moscow State University (MSAL)

**ОСОБЕННОСТИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО  
РЕГУЛИРОВАНИЯ БРАЧНОГО ДОГОВОРА,  
ОСЛОЖНЕННОГО ИНОСТРАННЫМ ЭЛЕМЕНТОМ**

---

**Aspects of legal regulation of marriage contracts  
complicated by a foreign element**

**Аннотация.** Анализируются нормативно-правовые акты, регулирующие заключение брачного договора и его содержание в различных государствах в сравнении с российским законодательством, а также

рассматриваются отдельные особенности его заключения между иностранными гражданами, лицами без гражданства с российскими гражданами.

**Abstract.** This article analysis laws that regulate a marriage contract and its terms in different countries and compares these rules. Also this paper reveals specific issues of marriage contracts in relationships between foreign citizens and citizens of Russia. This article reviews international treaties regulating marital and family relations, in particular, legal arrangements for the assets of legal spouses.

**Ключевые слова:** брачный договор, коллизионное семейное право, иностранные граждане, граждане Российской Федерации, брачно-семейные отношения, международные договоры.

**Key words:** marriage contract, family law, foreign citizens, Russian citizens, marital and family relations, international treaties.

Заключение брачного договора является пока несколько необычным для российских реалий: многие пары воспринимают появление подобного документа как нанесение оскорбления («Супруг уже думает о том, как делить имущество при разводе!»). Нельзя забывать и о такой проблеме, как имеющиеся расхождения в судебной практике. Например, одно и то же условие в брачном договоре в одном случае может быть расценено судом как основание недействительности договора по п. 2 ст. 42 Семейного кодекса РФ («условия договора ставят супруга в крайне неблагоприятное положение»), а в другом случае – суд не посчитает необходимым признавать договор недействительным. Как следствие, разнообразие судебной практики играет злую шутку с этим институтом семейного права: его нельзя признать достаточно стабильным и устойчивым.

В то же время стоит отметить, что заключение брачного договора является распространенным явлением во многих зарубежных странах. Вместе с тем законодательство ряда государств прямо запрещает заключение брачных договоров: например Аргентина, Боливия, Куба [1].

На этом фоне иностранные граждане, вступая в брак с российскими гражданами, стремятся заключить подобный договор, а иностранный элемент привносит дополнительные особенности в его регламентацию и взаимоотношения сторон.

В первую очередь необходимо обратить внимание на право, применимое к таким отношениям. Статья 161 Семейного кодекса РФ (да-

лее – СК РФ) закрепляет следующую норму: при заключении брачного договора супруги, которые не имеют общего гражданства или совместного места жительства, могут выбрать право, применимое к их брачному договору, в противном случае будет применяться законодательство того государства, на территории которого они имеют совместное место жительства или на территории которого оно было в последний раз. Таким образом, супруги, подпадающие под критерии данной статьи, вправе выбрать самостоятельно применимые нормы права.

Схожая норма закреплена в ст. 51 Закона Польши от 4 февраля 2011 г. о международном частном праве [2], однако есть серьезное отличие: применимое право определяется не по стране последнего совместного места жительства супругов, а им является то право, которое регулировало личные и имущественные отношения между супругами с момента заключения договора. Выбрать же супруги могут «либо национальный закон одного из супругов, либо право государства, в котором один из них имеет место проживания или место обычного пребывания». В случае же, если супруги не выбрали право, то тогда действует правило о месте последнего совместного пребывания (ст. 52).

В связи с этим интересна формулировка положений о брачном договоре в Федеральном законе Австрии 1978 г. «О международном частном праве». В параграфе 19 закреплена следующая норма: «Регулирование брачного имущества определяется согласно тому праву, которое стороны указали прямо выраженным образом, а в отсутствие такого выбора права – согласно праву, являющемуся на момент заключения брака определяющим в отношении личных правовых последствий брака [3]». В данном случае стороны ничем не ограничиваются при выборе применимого права в отношении установления режима имущества супругов.

В научной литературе отмечают [4], что коллизионные нормы, имеющиеся в СК РФ, позволяют в определенных законом случаях выбрать применимое к их брачному договору право, и эта свобода не ограничивается законодательством каких-либо стран.

Во-вторых, являются различными правила о заключении брачного договора. В ст. 41 СК РФ закреплено, что брачный договор может быть заключен как до заключения брака, так и в период брака. Есть требования к договору: строго письменная форма и нотариальное удо-

ствоверение. Однако опять-таки, данные требования закреплены в законодательствах не всех государств.

В России нет ограничений по времени заключения брачного договора, в то время как в ряде стран такие ограничения есть: только до или только в определенный период после регистрации брака. Например, согласно ст. 1395 Гражданского кодекса Франции брачные соглашения должны быть составлены до регистрации брака и могут вступить в силу лишь со дня этой регистрации. Впоследствии законный режим может быть изменен только через два года согласно ст. 1397. Также могут быть предусмотрены особые правила признания договора заключенным (например, в Греции предусмотрен механизм судебного контроля, в то время как в странах common law такой процедуры вовсе нет).

При выборе российского права зачастую у супругов возникает вопрос об условиях, которые можно прописать в договоре. В СК РФ есть запрет на такие условия, которые ставят одного из супругов в крайне неблагоприятное положение (п. 3 ст. 42 СК РФ). Нарушает ли данную норму условие, что в случае неверности одной из сторон все совместно нажитое имущество переходит к другой стороне? «Да, подобное условие противоречит российскому законодательству»: такое решение принял Верховный Суд РФ в Определении 20.12.2016 № 5-КГ16-174. Требование было удовлетворено, так как условия брачного договора поставили истца в крайне неблагоприятное положение, поскольку после расторжения брака он лишается всего совместно нажитого имущества. Однако стоит подчеркнуть, что подобные условия не являются редкостью в зарубежных странах: в странах common law (США, Великобритания) суд заявил бы о действительности подобного условия.

Для сравнения обратимся к Гражданскому кодексу Испании. Согласно ст. 1325 данного закона брачный договор может регулировать как имущественные отношения, так и личные неимущественные («Брачный договор может пересмотреть, изменить или заменить имущественное или другое положение супружеской пары» [5]).

Сейчас достаточно много говорят о необходимости унификации и гармонизации правил о брачном договоре для предотвращения подобного рода коллизий. Примером подобного рода является Конвенция о праве, применимом к режимам собственности супругов, заключенная в Гааге 14.03.1978. В ней участвуют всего лишь 5 стран: Австрия, Люксембург, Нидерланды, Португалия, Франция.

Также распространенными являются двусторонние договоры. Например, Договор между Российской Федерацией и Республикой Польша о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским и уголовным делам, вступивший в силу 18 января 2002 г. Статья 52 данного нормативно-правового акта посвящена выбору применимого права к личным и имущественным отношениям супругов-граждан данных государств. Аналогичное правило закреплено в ст. 25 Договора между Российской Федерацией и Республикой Польша о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским и уголовным делам, вступившего в силу 18 февраля 2002 г. Важно отметить, что оба данных договора фиксируют норму, что если один из супругов является гражданином одной страны, а второй – гражданином другой страны, применяется законодательство той страны, суд которой рассматривает дело.

Конвенция о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам, заключенная в Минске в 1993 г. странами – участницами СНГ, и не ратифицированная Россией Кишиневская Конвенция о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам (2002 г.), как и вышеприведенные двусторонние договоры, содержат только общие коллизионные нормы, специальных норм в них нет.

На данный момент активно ведется работа над созданием единого нормативно-правового акта в рамках Европейского Союза: с 2010 г. государства принимают участие в разработке различных проектов, в частности проекта Регламента «О юрисдикции, применимом праве, признании и приведении в исполнение решений по делам о режиме имущества супругов».

Российская Федерация пока не принимает участия в каких-либо международных конвенциях и проектах по унификации соответствующего законодательства, что, учитывая вышеизложенное, не способствует единообразию норм, регулирующих институт брачного контракта.

### **Библиографический список**

1. Андреев Ю.Н. Договор в гражданском праве России: сравнительно-правовое исследование: Монография. – М.: НОРМА, ИНФРА-М, 2017.
2. Международное частное право // Пер. Зеньковича Д.И. № 2 (76). 2012.

3. Федеральный закон Австрии 1978 г. «О международном частном праве» // <http://pravo.hse.ru/intprilaw/doc/040101>

4. Отдельные виды обязательств в международном частном праве: Монография. 2-е изд., перераб. и доп. / В.Н. Борисов, Н.В. Власова, Н.Г. Доронина и др.; отв. ред. Н.Г. Доронина, И.О. Хлестова. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, ИНФРА-М, 2014.

5. Трофимец И.А. Режим собственности супружеской пары по законодательству Королевства Испания (краткий обзор) // Нотариус. 2014. № 4.

## **Герасименко Алексей Сергеевич**

студент 1-го курса магистратуры ФГБОУ ВО «ВГУЮ (РПА Минюста России)», старший инженер – инспектор ПЦО № 2 УВО по ЦАО ФГКУ «УВО ВНГ России по г. Москве», лейтенант полиции

**Gerasimenko A.S.**

the student of the 1st year of the Magistracy degree of the All-Russian State University of Justice (RLA of the Ministry of Justice of Russia), head engineer – inspector CCS № 2 GVS of CAD FSOE «GVS ANG of Russia of Moscow», lieutenant of police

### **ЕВРОПЕЙСКИЙ СУД ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА КАК КОНТРОЛЬНЫЙ МЕХАНИЗМ СОВЕТА ЕВРОПЫ В ОБЛАСТИ СОБЛЮДЕНИЯ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА<sup>1</sup>**

---

#### **European court of human rights as the control mechanism of the council of europe in the field of observance of human rights**

**Аннотация.** В статье охарактеризованы основные аспекты Европейского суда по правам человека как контрольного механизма Совета Европы в области соблюдения прав человека. Рассмотрены основные особенности международной судебной защиты в России.

**Abstract.** The main aspects of the European Court of Human Rights as a control mechanism of the Council of Europe in the field of observance of human rights are considered in the article. The main features of activity of the European Court of Human Rights in Russia.

**Ключевые слова.** Европейский суд по правам человека, суд, конвенция, права, жалоба.

**Key words:** The European Court of Human Rights, court, convention, complaint, rights.

---

<sup>1</sup> Научный руководитель: Фомиченко М.П., проф. кафедры конституционного и международного права ФГБОУ ВО «ВГУЮ (РПА Минюста России)», д-р юрид. наук, проф.

Середина прошлого века выделяется созданием принципиально новой современной международной правозащитной организации – Совета Европы. Предпосылками в ее создании послужила Вторая мировая война. После ее окончания и анализа последствий стала видима необходимость создания правозащитной организации, осуществляющей свою деятельность на международном уровне.

Практически сразу после создания Совета Европы членами, входящими в него, был разработан и подписан международный договор, имеющий название «Конвенция «О защите прав человека и основных свобод». Во втором разделе указанной Конвенции было закреплено, что в целях обеспечения соблюдения обязательств, принятых на себя Сторонами по Конвенции, образуются:

1. Европейская Комиссия по правам человека;

2. Европейский Суд по правам человека. По своему существу данные органы являлись контрольным механизмом Совета Европы в области соблюдения прав человека.

За шестьдесят с лишним лет существования, положения Конвенции претерпели ряд изменений. И в результате таких изменений в настоящее время остался только один контрольный механизм Совета Европы в области соблюдения прав человека – Европейский суд по правам человека, который является независимым органом правосудия на международном уровне в области соблюдения основных прав и свобод человека государствами – участниками Конвенции. Следует отметить, что с 1 ноября 1998 г. данный орган действует на постоянной основе, а не на факультативной, как это было ранее.

Суд в соответствии с регламентом разделен на определенные секции, не меньше четырех. Они создаются на пленарных заседаниях Суда по предложению Председателя сроком на три года и действуют с момента избрания Председателей и их заместителей. Каждый судья является членом какой-либо секции. Состав секций должен быть сбалансирован как с точки зрения географической, так и с точки зрения представительства полов, и учитывать различные правовые системы государств – участников Конвенции [3].

Особенностью Европейского суда по правам человека является тот факт, что данный суд не рассматривает уголовные дела и гражданско-правовые споры по существу относительно национального законодательства, в связи с чем он не может отменить или изменить решение российского суда. В ведении Суда находятся все вопросы, касающиеся

ся толкования и применения положений Конвенции и Протоколов к ней [2]. Исходя из этого, свою контрольную функцию суд осуществляет посредством рассмотрения жалоб о нарушении основных прав и свобод, закрепленных в Конвенции, как от любого физического лица, любой неправительственной организации, так и от государства.

Необходимо отметить, что граждане Российской Федерации и лица, чьи права, гарантированные Конвенцией и протоколами к ней, нарушены властями Российской Федерации, с 1998 г. в результате ратификации Российского законодательства обладают возможностью защищать свои права в Европейском суде по правам человека. В связи с этим контрольный механизм Совета Европы предоставляет дополнительные возможности российским гражданам по защите своих прав посредством прямого обращения в Европейский суд по правам человека. Данное обстоятельство реализует и конкретизирует п. 3 ст. 46 Конституции Российской Федерации о праве обращаться в международные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты<sup>[2]</sup>.

Как уже выше отмечалось, Европейский суд по правам человека рассматривает жалобы на нарушение прав и свобод, гарантированных Европейской конвенцией по правам человека и протоколами к ней. К данной группе прав, предусмотренной Конвенцией, относятся и гарантируются в основном личные права (право на жизнь, запрет принудительного труда, личную неприкосновенность и т.д.) [1].

В качестве ответчика по таким жалобам о нарушении прав всегда является государство, которое приняло на себя обязательства по обеспечению и соблюдению предусмотренных Европейской Конвенцией и протоколами к ней гарантированных прав человека и гражданина. В случае признания факта нарушения прав со стороны государства, на него, как правило, возлагается обязанность выплатить заявителю жалобы назначенную денежную компенсацию морального вреда и материального ущерба. Сумма такой компенсации материального ущерба и судебных издержек определяется на основании представленных документов, подтверждающих понесенные расходы [2].

Также следует отметить, что возможна подача жалоб от любой группы частных лиц, которые утверждают, что явились жертвами нарушения одной из «Высоких Договаривающихся Сторон» их прав, признанных в Конвенции или в Протоколах к ней. Государства –

участники Конвенции обязуются никоим образом не препятствовать эффективному осуществлению этого права [2].

Важным аспектом при разбирательстве жалобы в Европейском суде является возможность заключения дружественного соглашения между заявителем жалобы и властями государства на условиях, которые стороны сочтут взаимоприемлемыми. В случае достижения такого соглашения между сторонами Европейский суд исключает жалобу из списка дел, подлежащих рассмотрению. Необходимо отметить, что еще одной из отличительных черт Европейского суда от национальных судов является то, что Европейский суд считает дело закрытым только после исполнения стороной ответчика (властями государства) условий заключенного дружественного соглашения или решения, принятых Европейским судом.

Необходимо отметить, что не все жалобы могут быть рассмотрены в Европейском суде, а только те, которые суд посчитает приемлемыми. Чтобы поданная жалоба была признана приемлемой и принята к рассмотрению, необходимо соблюдение следующих условий: нарушено одно из прав, которые названы в Конвенции; обращение за защитой своего, а не чужого права; исчерпаны все внутренние средства правовой защиты; жалоба подана в течение шести месяцев с даты вынесения окончательного решения по делу; жалоба не является по существу аналогичной ранее рассмотренной в Европейском суде; жалоба не является анонимной [2].

Вопрос о приемлемости жалобы решает либо единоличный судья, если таковое решение может быть принято без дополнительного изучения жалобы. Либо в случае если такой судья не объявляет жалобу неприемлемой или не исключает ее из списка подлежащих рассмотрению дел, то этот судья направляет ее в комитет или Палату для дополнительного изучения. В результате такого факта комитет из состава трех судей вправе единогласным решением: объявить ее неприемлемой или исключить ее из списка подлежащих рассмотрению дел, если таковое решение может быть принято без дополнительного изучения жалобы; или объявить ее приемлемой и одновременно вынести постановление по существу жалобы.

В случаях если не было принято никакого решения единоличным судьей или комитетом, Палата из семи судей выносит решение о приемлемости и по существу индивидуальных жалоб.

Решение Европейского суда должно быть мотивированным и окончательным. Надо добавить, что решения суда обладают определенным признаком обязательности, что вытекает из положений Конвенции. В связи с чем окончательное постановление Суда направляется Комитету министров, который осуществляет надзор за его исполнением.

Касательно судей контрольного механизма Совета Европы, следует отметить, что они должны обладать высокими моральными качествами и удовлетворять требованиям, предъявляемым при назначении на высокие судебные должности, или быть правоведами с общепризнанным авторитетом. Также они не должны осуществлять никакой деятельности, несовместимой с их независимостью, беспристрастностью или с требованиями, вытекающими из характера работы в течение полного рабочего дня [2]. Согласно Конвенции число судей, входящих в состав Европейского суда по правам человека, равно числу сторон Конвенции, и срок их полномочий составляет девять лет, а предельный возраст равен семидесяти годам. Переизбрание не допускается.

Европейский суд рассматривает множество жалоб из различных стран, в том числе и из Российской Федерации. Исходя из доклада начальника секретариата Европейского суда по правам человека, общее количество зарегистрированных жалоб против России составляет порядка 7 тысяч жалоб о нарушении прав, а общее количество поданных жалоб из всех стран составляет порядка 80 тысяч. По числу поданных жалоб на 2016 г. Россия находится на 4 месте из 47 стран. Большинство жалоб (примерно 90 %) было признано неприемлемыми или не соответствующими предъявляемым требованиям. К примеру, постановления из общего числа жалоб (около 7 тысяч) были оглашены лишь по 228 жалобам, 158 жалоб были исключены из списка подлежащих рассмотрению дел в связи с признанием российскими властями нарушений и предложением компенсации за них, а по 75 жалобам Европейский суд пришел к выводу о заключении мирового соглашения. Остальные жалобы были исключены, а это около 6,5 тысяч [6].

Следует отметить, что в 2015 г. Конституционный Суд РФ своим постановлением № 21-П от 14.07.2015 г. внес определенные разъяснения в вопрос о соотношении решений контрольного механизма Совета Европы (Европейского суда по правам человека) и норм Конституции РФ. В данном постановлении Конституционный суд усмотрел возможность в порядке исключения отступить от выполнения обязательств по исполнению решений Европейского суда по правам чело-

века, когда такое отступление является единственно возможным способом избежать нарушения основополагающих принципов и норм Конституции РФ [5].

Далее в этом же году в декабре был внесен ряд поправок в ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации». В соответствии с ними Конституционный Суд РФ уполномочен решать вопрос о возможности исполнения решения межгосударственного органа по защите прав и свобод человека, то есть Европейского суда по правам человека. Конституционный Суд РФ будет рассматривать данный вопрос с точки зрения расхождений или противоречий с Конституцией Российской Федерации. Также данный закон наделяет Президента и Правительство РФ правом на обращение в Конституционный Суд РФ с запросом о толковании положений Конституции РФ в целях устранения неопределенности в их понимании, если решение контрольного механизма Совета Европы содержит толкование Конвенции, которое противоречит Конституции РФ. И в случае если оно противоречит Конституции РФ, то, как уже отмечалось выше, будет рассмотрен вопрос о возможности исполнения или не исполнения данного решения полностью или определенной его части [3].

Иными словами, Постановление № 21-П от 14.07.2015 г. и ФКЗ от 14.12.2015 г. № 7-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» придали приоритет нормам Конституции РФ над решениями Европейского суда по правам человека. Следует отметить, что данные нормативные акты подверглись критике со стороны Совета Европы, как и в целом деятельность Российской Федерации как члена Совета Европы. Исходя из вышеизложенного, можно увидеть, что имеется ряд неопределенностей и проблемных аспектов в сфере контрольного механизма Совета Европы по отношению к такому государству-участнику, как Россия. Относительно данных вопросов мнения российских ученых разделились на два блока: первый блок – это те, кто поддерживает принятое решение о приоритете норм Конституции РФ над международными нормами, объясняя свою позицию тем, что данное решение способствует укреплению суверенитета и национального законодательства страны. Второй – те, кто критикует это решение, считая, что оно не соответствует как самой Конституции, так и международным правовым актам, в первую очередь Конвенции «О защите прав человека и основных свобод».

В заключение следует отметить, что контрольный механизм Совета Европы является основной и неотъемлемой частью в защите основных прав и свобод человека, так как он непосредственно осуществляет реализацию и защиту прав и свобод, предусмотренных в Конвенции по правам человека. Европейский суд по правам человека выступает в роли органа, осуществляющего толкование и применение выше указанных норм. Но в современных реалиях международно-правовых отношений касательно взаимодействия Российской Федерации и Совета Европы имеются определенные проблемы относительно политизированности и компетентности контрольного механизма как гаранта соблюдения Конвенции «О защите прав человека и основных свобод».

### **Библиографический список**

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 13 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 13 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ, от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ).

2. Конвенция «О защите прав человека и основных свобод» (заключена в г. Риме 04.11.1950) (с изм. от 13.05.2004).

3. Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ (ред. от 28.12.2016) «О Конституционном суде Российской Федерации».

4. Регламент Европейского суда по правам человека (в ред. от 1.01.2016).

5. Постановление Конституционного суда РФ № 21-П от 14.07.2015 «По делу о проверке конституционности положений ст. 1 Федерального закона «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней», п. 1 и 2 ст. 32 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации», ч. 1 и 4 ст. 11, п. 4 ч. 4 ст. 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, ч. 1 и 4 ст. 13, п. 4 ч. 3 ст. 311 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, ч. 1 и 4 ст. 15, п. 4 ч. 1 ст. 350 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и п. 2 ч. 4 ст. 413 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы».

6. Европейский суд по правам человека – жалобы // Европейский суд по правам человека. Режим доступа: <http://www.espch.ru/>

**Гришина Татьяна Михайловна**

преподаватель кафедры теории права и государственно-  
правовых дисциплин Международного  
юридического института

**Grishina T.M.**

lecturer theory of law and state-legal disciplines  
International law Institute

## **ПОНЯТИЕ, СУЩНОСТЬ И МЕРЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КИБЕРПРЕСТУПНОСТИ КАК АКТУАЛЬНОЙ УГРОЗЕ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИЙСКОГО ОБЩЕСТВА**

---

### **The concept, essence and measures against cybercrime as an actual threat to the security of the Russian society**

**Аннотация.** В статье даны базовые дефиниции в области киберпреступности, рассмотрены основные нормативно-правовые акты Российской Федерации в данной сфере, проанализирована динамика роста киберпреступлений и значение этого фактора применительно к безопасности государства, а также выведены отдельные меры, способствующие максимально эффективной деятельности в противоборстве актуальным современным угрозам в виртуальном пространстве.

**Abstract.** In article the basic definitions in the field of cybercrime, the basic normative-legal acts of the Russian Federation in this sphere, analyzes the dynamics of growth of cybercrime and the importance of this factor in relation to the security of the state, and also withdrawn individual measures that contribute to more effective management in the confrontation of contemporary threats in the virtual space.

**Ключевые слова:** кибербезопасность, виртуальное пространство, объект, киберпреступление, кибертерроризм, кибератака, хакер, интернет.

**Key words:** cybersecurity, virtual space, object, cybercrime, cyber terrorism, cyber-attack, hacker, Internet.

В процессе эволюции современного мира возникает множество проблем, зачастую это новые вызовы и угрозы в области виртуального кибернетического пространства, которое многие исследователи называют информационным, однако разница между терминами «киберне-

тическая и информационная безопасность», возникающими в виртуальной реальности, очевидна. «Информационная» безопасность требует сокрытия самой информации от посторонних лиц, в то время как «кибернетическая» требует обеспечения надежной работы персональных компьютеров и программ, то есть первое является более широким понятием, включающим в себя второе. Таким образом, происходит подмена понятий, что влечет за собой недостаточную разработанность вопросов кибербезопасности государства в научном сообществе, а следовательно, отсутствует и их законодательное закрепление в достаточной мере для устранения данных угроз.

А.В. Тонконогов в своем исследовании предлагает разумную дефиницию кибернетической безопасности как состояния защищенности от внутренних и внешних угроз основных прав и свобод граждан на жизнь, здоровье, физическую и духовную неприкосновенность, доступ к информации, законных интересов личности, общества и государства в киберпространстве; выражающееся в соблюдении легально и легитимно установленных ограничений на распространение заведомо вредоносной и недостоверной информации; в сохранности информационных ресурсов, их конфиденциальности, целостности и недоступности для третьих лиц и неуязвимости информационно-коммуникационных сетей и устройств, обеспечивающих информационный обмен, размещение и использование информации<sup>1</sup>.

Кибербезопасность объекта – свойство объекта, которое характеризует его внутренние возможности не являться причиной образования ущерба для внешней среды или ограничивать его величину допустимыми нормами. Следует отметить, что ущерб киберобъекту наносится путем специально организованных кибератак. Под кибератакой понимается предумышленно организованная совокупность действий с участием программно-технических средств (ПТС), направленная на нанесение экономического, технического или информационного ущерба (например получение секретных сведений по различным аспектам)<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Тонконогов А.В. Кибернетическая безопасность: понятие и сущность феномена / Аналитический портал. Отрасли права // 30.05.2015 <http://отраслиправа.рф/article/7472> (дата обращения: 27.10.2017).

<sup>2</sup> Алпеев А.С. Терминология безопасности: кибербезопасность, информационная безопасность // Вопросы кибербезопасности. 2014. № 5 (8). С. 39–42.

Объектами киберугроз могут быть индивидуумы, бизнес-предприятия и в целом государство.

1. Для индивидуума угрозы могут быть выражены в формах: утечки и обнародования частной информации (в том числе лживой, клеветнической, порочащей честное имя и достоинство человека), мошенничества, распространения опасного контента, воздействие на личность путем сбора персональных данных и атаки на инфраструктуру, используемую гражданами в обычной жизни и др.

2. Бизнес подвергается преступному воздействию на системы интернет-банкинга, блокированию систем покупки билетов, онлайн-торговли, геоинформационных систем, хакерских атак на частные сайты и др.

3. На государственном уровне осуществляются кибератаки на ключевые государственные системы управления (электронное правительство, сайты госорганов, госуслуги и др.), экономическая блокада (масштабное отключение платежных систем, систем бронирования и др.), масштабные аппаратные атаки на персональные компьютеры, смартфоны граждан и организаций, атаки на бытовые объекты, которые управляются с помощью информационно-коммуникационных технологий (ИКТ), и критически важную инфраструктуру.

Методы и способы воздействия, применяемые некоторыми государствами для достижения своих идеологических, имиджевых, политических и экономических целей, разнообразны, включая создание специальных программ для осуществления кибершпионажа, а на основе полученных данных – психологическое воздействие на руководство государств и населения.

Виртуальное пространство содержит в себе огромный потенциал и от того, как будут использоваться сетевые возможности зависит эффективность развития государства. Следует отметить, что киберпреступления в Сети не только самая новая область для злоумышленников, но и самая быстроразвивающаяся в мире: появляются «новые» формы киберпреступности, растет число преступлений в социальных сетях и атак, направленных на мобильные устройства путем внедрения вредоносных программ и вирусов, воздействующих на компьютеры. Методы киберпреступников эволюционируют, они хотят, чтобы вредоносные программы не были обнаружены и как можно дольше продолжали свою разрушительную деятельность.

По результатам ежегодного исследования Norton Cybercrime Report 2016 г. ущерб от киберпреступности в мире составил \$536 млрд, количество жертв – 1,5 млн. человек в день, 63 % всех пользователей стали жертвами киберпреступности, средний ущерб на одного пользователя составил \$732. В России по результатам исследования Group-IB, а также Фонда развития интернет-инициатив (ФРИИ) и Microsoft в 2016 г. ущерб от киберпреступности составил 203,3 млрд., 98 % всех крупных коммерческих компаний, госструктур, а также предприятий малого и среднего бизнеса стали жертвами кибератак. Величина финансового ущерба при этом составила 123,5 млрд. рублей. Затраты на ликвидацию последствий кибератак – 79,8 млрд. рублей<sup>1</sup>.

Сеть приносит с собой множество специфических преимуществ, но существуют и объективные угрозы (например: информационные войны, похищение персональных данных, нанесение ущерба объектам критической инфраструктуры, кибермошенничество и др.), о чем 26.10.2017 на заседании Совбеза и заявил Президент страны В.В. Путин: «Устойчивая работа информационных систем, средств коммуникаций и связи, их защищенность имеют для страны стратегическое значение.

Это важный фактор обеспечения суверенитета, обороноспособности страны, безопасности государства. Уровень угроз в информационном пространстве повышается, число рисков увеличивается, а негативные последствия кибератак носят глобальный характер и масштаб»<sup>2</sup>. Также он напомнил, что с 01.01.2018 г. вступит в силу Федеральный закон от 26.07.2017 г. № 187-ФЗ «О безопасности критической информационной инфраструктуры РФ»<sup>3</sup>, который имеет важнейшее значение в области обеспечения безопасности критической информационной инфраструктуры (КИИ) РФ в целях ее устойчивого

---

<sup>1</sup> Тищенко Е. Современные проблемы информационной безопасности. Экономист // № 12–13 (34–35). С. 2–3. <https://rsue.ru/media-center/ekonomist/pdf/> (дата обращения: 15.11.2017).

<sup>2</sup> Путин В.В. Заседание Совбеза 26.10.2017 [https://www.1tv.ru/news/2017-10-26/335150-vladimir\\_putin\\_provel\\_zasedanie\\_sovbeza\\_na\\_kotorom\\_obsuzhdalas\\_informatsionnaya\\_bezopasnost\\_strany](https://www.1tv.ru/news/2017-10-26/335150-vladimir_putin_provel_zasedanie_sovbeza_na_kotorom_obsuzhdalas_informatsionnaya_bezopasnost_strany) (дата обращения: 27.10.2017).

<sup>3</sup> Федеральный закон от 26.07.2017 № 187-ФЗ «О безопасности критической информационной инфраструктуры РФ» (вступление в силу 01.01.2018) [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_220885/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_220885/) (дата обращения: 27.10.2017).

функционирования при возможном проведении компьютерных атак. Законом, в частности, установлены принципы обеспечения безопасности КИИ, полномочия государственных органов РФ в этой области, а также вводится институт категорирования объектов КИИ. Согласно закону, на значимых объектах и в сетях электросвязи должны быть установлены технические средства государственной системы обнаружения, предупреждения и ликвидации последствий компьютерных атак на информационные ресурсы РФ (объектам КИИ будет присвоена категория значимости – высокая, средняя или низкая).

Федеральный закон о безопасности критической информационной инфраструктуры после его принятия породил массу вопросов практической направленности, ответы на которые должны быть даны в соответствующих подзаконных нормативных правовых актах (НПА). График подготовки НПА был утвержден Заместителем Председателя Правительства РФ 28.08.2017 № 5985п-П10. По графику предстоит серьезная работа в течение 6–9 месяцев со вступления в юридическую силу вышеуказанного ФЗ и предыдущих подзаконных НПА. Это такие правовые акты, как, например: указ Президента РФ «Об определении ФОИВ, уполномоченном в области обеспечения безопасности КИИ РФ»; постановление Правительства РФ «Об утверждении показателей критериев значимости объектов КИИ РФ и их значений, а также порядка и сроков осуществления их категорирования»; приказа ФСБ России «Об утверждении перечня сведений, предоставляемых в ГосСОПКА, и порядка их предоставления» и иные (всего 16 актов)<sup>1</sup>.

Базовым документом России в сфере информационной безопасности является Доктрина, утвержденная Указом Президента РФ от 05.12.2016 № 646, в которой понятие «информационная безопасность» раскрывается как «состояние защищенности национальных интересов в информационной сфере, определяемых совокупностью сбалансированных интересов личности, общества и государства»<sup>2</sup>. В документе

---

<sup>1</sup> Комаров А. Эл. информационный ресурс / Цифровая подстанция. Подзаконные акты к № 187-ФЗ о безопасности критической информационной инфра-структуры // <http://digitalsubstation.com/blog/2017/10/27/podzakonnye-akty-k-187-fz-o-bezopasnosti-kii/> (дата обращения: 01.12.2017).

<sup>2</sup> Доктрина информационной безопасности РФ. Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 05.12.2016 № 646. Российская газета.

особо оговорены интересы личности, которые «заключаются в реализации конституционных прав человека и гражданина на доступ к информации, на использование информации в интересах осуществления не запрещенной законом деятельности, физического, духовного и интеллектуального развития, а также в защите информации, обеспечивающей личную безопасность». Правовыми методами обеспечения информационной безопасности РФ в доктрине называются: разработка и неуклонная реализация требований нормативных правовых актов, регламентирующих отношения в информационной сфере, а также нормативных методических документов по вопросам обеспечения информационной безопасности. В Доктрине выявлено приоритетное направление государственной политики в сфере обеспечения информационной безопасности в России – это совершенствование правовых механизмов регулирования общественных отношений, возникающих в информационной сфере, а впоследствии эффективная правореализационная деятельность.

По вопросу кибербезопасности действуют Федеральные законы: от 29.07.2004 № 98-ФЗ «О коммерческой тайне»; ФЗ от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»<sup>1</sup>. Статьи гл. 13 КоАП РФ наказывают за правонарушения в области связи и информации<sup>2</sup>.

В Уголовном кодексе РФ ответственность предусмотрена в гл. 28: ст. 272 «Неправомерный доступ к компьютерной информации»; ст. 273 «Создание, использование и распространение вредоносных программ для ЭВМ»; ст. 274 «Нарушение правил эксплуатации ЭВМ, системы ЭВМ или их сети». Федеральный закон от 29.11.2012 № 207-ФЗ «О внесении изменений в УК РФ и отдельные законодательные акты РФ» впервые в российской законотворческой практике выделил различные виды мошенничества в отдельные составы преступлений в зависимости от того, в какой сфере они совершены, благодаря чему

---

<https://rg.ru/2016/12/06/doktrina-infobezobasnost-site-dok.html> (дата обращения: 12.07.2017).

<sup>1</sup> Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_61798/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_61798/) (дата обращения: 20.08.2017).

<sup>2</sup> КОАП РФ от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 07.03.2017) [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_34661/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34661/) (дата обращения: 23.05.2017).

появилась ст. 159.3 УК РФ «Мошенничество с использованием платежных карт», а также ст. 159.6 УК РФ «Мошенничество в сфере компьютерной информации»<sup>1</sup>. Верховный Суд Российской Федерации подготовил разъяснения судьям о квалификации кибермошенничеств, а также мошенничеств с банковскими картами. В подготовленном постановлении пленума ВС РФ «О судебной практике по делам о мошенничестве, присвоении и растрате» он впервые разъяснил вопросы применения введенных в Уголовном кодексе РФ в 2012 г. новых статей о мошенничестве, проанализировав практику их применения<sup>2</sup>.

В рамках киберпреступности следует отметить отдельный и крайне опасный ее вид – кибертерроризм. Современные преступники-террористы используют все возможные методы, средства и способы воздействия, в том числе все новейшие информационно-коммуникационные технологии для достижения желаемого преступного результата. Причем с каждым годом они оттачивают свое преступное «мастерство» и возрастает «профессионализм» использования информационных сетей террористами. Масштаб этой угрозы не ограничивается какими-либо государственными границами, его можно отнести к общемировому, и поэтому он требует применения решительных мер ведущими государствами мира и их объединения в целях предотвращения преступлений, совершенных в виртуальном пространстве. В связи с данным обстоятельством автору статьи представляется целесообразным введение в ст. 205 УК РФ «Террористический акт» дополнительного квалифицирующего признака: совершение террористического акта посредством использования сети Интернет, конкретизируя таким образом «иные действия», указанные в статье, и внося свой вклад в решение проблемы на внутригосударственном уровне.

Практическая деятельность показывает, что хакерство имеет тенденцию к совершенствованию, изменяющиеся экономические отношения требуют актуальности законодательства, а объективно, эффективное законодательное регулирование киберпространства в одной отдельно взятой стране в условиях глобализации мировых сетей невозможно. Этот правотворческий процесс должен вестись как внутри

---

<sup>1</sup> УК РФ от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 07.03.2017) [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_10699/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_10699/) (дата обращения: 31.05.2017).

<sup>2</sup> ТАСС 14.11.2017 <http://tass.ru/obschestvo/4727319> (дата обращения: 27.11.2017).

государства, так и в рамках международного права. Тенденция к расширению международного сотрудничества в борьбе с преступностью в сфере высоких технологий отмечается в деятельности многих международных организаций. Например, по мнению Совета Европы, рост киберпреступности требует согласованного подхода государств к выработке норм, направленных на борьбу с ней. «Конвенция о преступности в сфере компьютерной информации» вступила в силу 01.07.2004. К концу 2005 г. ее подписали 38 стран – членов Совета Европы, а также США, Канада, Япония и ЮАР. Данная конвенция – первый документ, в котором представлена классификация киберпреступлений. В их перечень входят несанкционированный доступ в ИТ-среду, нелегальный перехват ИТ-ресурсов, вмешательство в компьютерную систему и информацию, содержащуюся на носителях данных и т.д. Также в документе описаны проблемы взаимодействия правоохранительных органов в случаях, когда киберпреступник и его жертва находятся в разных странах и подчиняются разным законам. В конвенции освещаются вопросы хранения личной информации клиентов Интернет-провайдеров на случай, если она потребуется при расследовании киберпреступлений<sup>1</sup>. В силу объективных обстоятельств Россия отказалась от подписания Европейской Конвенции. Нашей стране не удалось договориться о приемлемых для себя условиях трансграничного доступа к компьютерным системам<sup>2</sup>. К сожалению, сегодня наши западные партнеры обсуждают создание структуры по борьбе с так называемыми «русскими хакерами», что безусловно лежит в области желаний некоторых политических сил США и ее союзников, изолировать Россию, создать вокруг нее «пояс отчуждения», и это явление само по себе является одной из угроз национальной безопасности страны, но все увереннее адекватные европейские политики делают шаги навстречу и стремятся к улучшению отношений с Россией, в том числе и по вопросам совместной законотворческой деятельности. По завершении текущего затянувшегося кризиса в отношениях необхо-

---

<sup>1</sup> Конвенция о компьютерных преступлениях (Конвенция Совета Европы о киберпреступности, Convention on Cybercrime CETS № 185) (Будапешт, 23 ноября 2001 г.) <http://online.zakon.kz/> (дата обращения: 29.10.2017).

<sup>2</sup> Распоряжение Президента РФ от 15.11.2005 № 557-рп «О подписании Конвенции о киберпреступности» / Эл. информационный портал Правовая Россия // <http://lawru.info/dok/2005/11/15/> (дата обращения: 15.11.2017).

димо вернуться к решению таких важнейших вопросов, что, безусловно, в интересах всех правовых государств.

В настоящее время все больше IT-экспертов сходятся во мнении, что в целях пресечения утечки важной информации в привычном или классическом глобальном понимании всемирная Сеть (интернет) может распасться на десятки отдельных и автономных сетей, на своеобразные Рунеты-интернеты в национально-государственных границах. Причем с ограниченным доступом пользователей к иностранным ресурсам. Такая практика, например, уже существует в Китае. Следует отметить, что Китай – фактически пионер в области регулирования интернета: такой цензуры и такой закрытости национального информационного пространства в мире больше нет нигде (не считая, конечно, КНДР). В стране создали так называемый «великий китайский файрвол»<sup>1</sup>. Эта система защищает Китай от активных негативов всемирной паутины, а заодно и от посягательств иностранных хакеров. При этом в Поднебесной активно используют интернет для развития экономики, образования, медицины, формируют систему электронного правительства и даже создали свои аналоги некоторых социальных сетей. Ряд стран, в том числе и в России, уже приняли или готовятся принять соответствующие НПА, запрещающие или ограничивающие в определенных случаях использование иностранных серверов (сервисов)<sup>2</sup>.

В настоящее время число государств, ставящих перед собой цели по созданию информационного общества на основе широкого внедрения ИКТ, постоянно возрастает. Для эффективного решения данных задач 09.05.2017 Указом Президента РФ № 203 утверждена «Стратегия развития информационного общества в РФ на 2017–2030 гг.». Более 80 млн. человек в РФ пользуются интернетом – для защиты их интересов она и создана. В Стратегии определены цели, задачи и меры по

---

<sup>1</sup> Фалеев М.И., Сардановский С.Ю. Вопросы кибербезопасности в современной государственной политике в области национальной безопасности. Технологии гражданской безопасности. 2016. № 2 (48) <https://cyberleninka.ru/article/v/voprosy-kiberbezopasnosti-v-sovremennoy-gosudarstvennoy-politike-v-oblasti-natsionalnoy-bezopasnosti> (дата обращения: 02.12.2017).

<sup>2</sup> Тарасов А.М. Киберугрозы, прогнозы, предложения / Информационное право. 2014. № 3. Аналитический портал. Отрасли права. Дата размещения статьи 11.05.2015 <http://отрасли-права.рф/article/3308> (дата обращения: 25.10.2017).

реализации политики в сфере применения ИКТ, формирование национальной цифровой экономики (ЦЭ), обеспечение национальных интересов и реализацию стратегических приоритетов.

«Ответом» на поручение президента стало Распоряжение Правительства РФ от 28.07.2017 № 1632, в котором Председатель Правительства утвердил Программу развития ЦЭ в РФ. Цель ее – организовать системное развитие и внедрение цифровых технологий во всех областях жизнедеятельности государства. Сегодня такой перевод – вопрос глобальной конкурентоспособности и национальной безопасности страны. Для управления программой определены пять базовых (нормативное регулирование, кадры и образование, формирование исследовательских компетенций и технических заделов, информационная инфраструктура и безопасность) и три прикладных (государственное управление, «умный город» и здравоохранение) направления развития ЦЭ. В рамках госпрограммы «Цифровая экономика» озвучена инициатива введения страхования киберрисков и киберстраховки. Обязательное страхование киберрисков может появиться в Российской Федерации уже в 2022 г.<sup>1</sup> На страховании рисков в области защиты информации государственный сектор России может заработать около 50 млрд. рублей. Планируется, что киберриски будут обязаны страховать все компании независимо от формы собственности, которые занимаются обработкой и хранением данных. Под эту категорию попадают мобильные и интернет-операторы, хостинг-провайдеры и крупные IT-компании, что, безусловно, гарантирует высокую доходность от подобного вида страхования.

Несмотря на то, что Программа принята совсем недавно, уже появилось множество ее оценок. Есть мнение, что инициатива представляет собой спасительную альтернативу инерционной траектории развития экономики РФ по модели ресурсной ренты. По мнению критиков, целью проекта является не опережающее развитие России, а стремление к 2025 г. поднять уровень цифровизации экономики на текущий уровень ряда стран. Следовательно, к 2025 г. понадобится разработка новой программы, поскольку сфера ИКТ характеризуется внедрением новейших технологий, появление которых невозможно

---

<sup>1</sup> Гатинский А. СМИ узнали об идее обязательного страхования киберрисков с 2020 г. / РБК. Экономика. 27.10.2017 <https://www.rbc.ru/economics/27/10/2017/> (дата обращения 03.11.2017).

предусмотреть. Но бесспорно позитивным шагом является подобная правотворческая деятельность поскольку в обозримой перспективе прогнозируется увеличение объема мирового интернет-трафика и его востребованности, а также упрощение и возрастание скорости доступа пользователей к глобальной мировой сети.

Проблема киберпреступности, в частности кибертерроризма, стремительно нарастает. Он не имеет четкой формы, а многие его проявления имеют индивидуальный характер, что значительно усложняет противодействие ему. Из-за высокого уровня развития техники террорист с помощью подключенного к интернету компьютера может нанести несоразмерно больший вред, чем, например, взрывное устройство. Совершать акты компьютерного террора способны многие организации экстремистской направленности, а именно различные религиозные движения и прочие незаконные вооруженные формирования (запрещенные в Российской Федерации). Эти кибератаки поддерживают международную напряженность в некоторых регионах и провоцируют возникновение глобальных кризисов в экономике и дипломатических отношениях между многими странами. В своей борьбе государство использует все возможные инструменты: законодательная власть принимает новые законы; исполнительная власть занимается подзаконным правотворчеством и практической деятельностью; правоохранительные органы формируют специальные подразделения по борьбе с киберпреступностью и др.

Основной проблемой, с которой сталкиваются при противодействии кибертерроризму, является его трансграничный характер. Это связано с тем, что отличительной чертой кибертерроризма является то, что насильственные действия производятся лицом не непосредственно на месте совершения теракта (взрыв, поджог и т.д.), а удаленно и через киберпространство. Кибертеррорист может находиться даже на территории другого государства, что, несомненно, осложняет раскрытие преступления. Для решения вышеуказанных проблем, а также для противодействия киберпреступности представляется, что законодательно необходимо совместно с правоохранительными органами разработать концепцию уголовно-правовой политики в области защиты общества и государства от преступлений в сфере высоких информационных технологий и обеспечения безопасности информационных процессов, поскольку эффективная борьба с киберпреступностью возможна лишь на базе глубоких теоретических разработок проблемы,

ступеню в которых может стать соответствующая концепция. Необходимо также создать унифицированную классификацию и формальную модель киберпреступлений, которые облегчат и противодействие, и расследование киберпреступности.

Важным элементом системы мер в борьбе с киберпреступностью являются меры предупредительного (превентивного) характера. Практика зарубежных специалистов показывает, что предупредить компьютерное преступление намного легче и проще, чем раскрыть и расследовать его. Обычно выделяют три основные группы мер предупреждения компьютерных преступлений: правовые, организационно-технические и криминалистические составляющие. Все эти меры важны, ни одной из них нельзя пренебречь, и они составляют в совокупности целостную систему борьбы с этим чрезвычайно опасным явлением. Следует также отметить, что киберпреступление, как и любое другое преступление есть не только правовая, но и социальная проблема. Чтобы успешно бороться с киберпреступностью, должны привлекаться ИТ-специалисты и все члены общества, кого так или иначе затрагивает преступная деятельность, нашедшая благоприятную среду – виртуальное пространство.

Кибербезопасность, имеющая конечной целью обеспечение национальной безопасности нашей страны, сегодня приобрела глобальное значение и эффективное обеспечение устранения ее угроз должно носить не узковедомственный (специализированный), а общегосударственный характер. Своевременное планирование и реализация мероприятий обеспечения кибербезопасности и информационного противоборства на общемировом и внутригосударственном уровнях становится одним из приоритетных направлений обеспечения национальной безопасности Российской Федерации и должно оказать существенное влияние на ее укрепление.

Таким образом, можно констатировать, что правовая база противодействия киберугрозам в России последовательно и динамично развивается, а для повышения эффективности борьбы с кибертерроризмом необходим комплексный подход, включающий следующие меры:

- 1) создание в российском законодательстве нормативно-правовой базы, закрепляющей термин «кибертерроризм» в уголовно-правовом смысле, а также детализирующей способы его проявления;

- 2) создание международных документов, закрепляющих обязанность государств-подписантов оказания правовой помощи при рассле-

довании киберпреступления по запросу иного государства на взаимной основе в ускоренном порядке;

3) установление уголовной ответственности за кибертерроризм как за особо тяжкое преступление как во внутригосударственном законодательстве РФ, так и в международных документах;

4) выделение материальных средств на освещение в СМИ кибертерроризма как общественно-опасного явления и выработки негативного отношения к нему как в обществе в целом, так и в профессиональном сообществе лиц, связанных с компьютерной техникой;

5) постоянный учет лиц, обладающих знаниями, умениями и навыками, необходимыми для осуществления кибертерроризма и др.<sup>1</sup>

Для борьбы с врагом XXI в. – киберпреступностью – государство предпринимает различные меры и совершенствует инструменты правоохранительной деятельности, однако для того, чтобы эта борьба была максимально эффективной, не стоит забывать, что соблюдение элементарных правил безопасности при работе в интернете – дело каждого пользователя!

### **Библиографический список**

1. УК РФ от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 07.03.2017) [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_10699/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_10699/)
2. КОАП РФ от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 07.03.2017) [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_34661/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34661/)
3. Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_61798/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_61798/).
4. Федеральный закон от 26.07.2017 № 187-ФЗ «О безопасности критической информационной инфраструктуры РФ» (вступление в силу 01.01.2018) <http://www.consultant.ru/document/>
5. Распоряжение Президента РФ от 15.11.2005 № 557-рп «О подписании Конвенции о киберпреступности» / Эл. информационный портал Правовая Россия // <http://lawru.info/dok/2005/11/15/n322671.htm>

---

<sup>1</sup> Диденко А.И. Противодействие кибертерроризму. Отечественная юриспруденция // Олимп (Иваново) № 11 (13). 2016. С. 21–26 <https://legalscience.ru/images/PDF/2016/13/protivodejstvie-kiberterrorizmu.pdf> (дата обращения: 12.11.2017).

6. Конвенция о компьютерных преступлениях (Конвенция Совета Европы о киберпреступности, Convention on Cybercrime CETS № 185) (Будапешт, 23.11.2001) <http://online.zakon.kz/Document/>
7. Российская газета. Доктрина информационной безопасности РФ. Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 05.12.2016 № 646 <https://rg.ru/2016/12/06/doktrina-infobezobasnost-site-dok.html>
8. ТАСС 14.11.2017 <http://tass.ru/obschestvo/4727319>
9. <https://www.1tv.ru/news/>
10. Алпеев А.С. Терминология безопасности: кибербезопасность, информационная безопасность // Вопросы кибербезопасности. 2014. № 5 (8).
11. Гатинский А. СМИ узнали об идее обязательного страхования киберрисков с 2020 г. / РБК. Экономика // 27.10.2017 <https://www.rbc.ru/economics/27/10/2017/>
12. Диденко А.И. Противодействие кибертерроризму. Отечественная юриспруденция. – Иваново: Олимп, 2016. № 11 (13). <https://legalscience.ru/images/PDF/>
13. Комаров А. Цифровая подстанция. Подзаконные акты к № 187-ФЗ О безопасности критической информационной инфраструктуры <http://digitalsubstation.com/blog/> (дата обращения: 01.12.2017).
14. Тарасов А.М. Киберугрозы, прогнозы, предложения / Информационное право // 2014. № 3. Аналитический портал. Отрасли права. Дата размещения статьи: 11.05.2015 <http://отрасли-права.пф/article/3308>
15. Тищенко Е. Современные проблемы информационной безопасности Экономист // № 12–13 (34–35) <https://rsue.ru/media-center/ekonomist/pdf>
16. Тонконогов А.В. Кибернетическая безопасность: понятие и сущность феномена / Аналитический портал. Отрасли права // <http://отрасли-права.пф/article/7472>
17. Фалеев М.И., Сардановский С.Ю. Вопросы кибербезопасности в современной государственной политике в области национальной безопасности. Технологии гражданской безопасности. 2016. № 2 (48) <https://cyberleninka.ru/article/v/voprosy-kiberbezopasnosti-v-sovremennoy-gosudarstvennoy-politike-v-oblasti-natsionalnoy-bezopasnosti> (дата обращения: 02.12.2017).

## **Добрецов Денис Григорьевич**

канд. юрид. наук, ведущий научный сотрудник отдела проблем прокурорского надзора и укрепления законности в сфере конституционных прав и свобод человека и гражданина научно-исследовательского института Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации

**Dobretsov D.G.**

Leading researcher of the department of problems of prosecutorial supervision and strengthening of legality in the sphere of constitutional rights and freedoms of a person and citizen of the Research Institute of the Academy of the Prosecutor General's Office of the Russian Federation, jurid. science

### **ЗАЩИТА ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА СРЕДСТВАМИ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА**

---

#### **Protection of environmental rights of a person and a citizen by means of public prosecutor's supervision**

**Аннотация.** Экологические права человека, закрепленные Конституцией Российской Федерации, составляют один из элементов конституционного статуса личности наряду с социальными, экономическими и иными категориями прав. Нарушение экологических прав чаще всего является следствием неисполнения или нарушения природоохранного законодательства, в том числе издания противоречащих ему правовых актов. Таким образом, общественная опасность экологического правонарушения состоит прежде всего в его посягательстве на экологические права, гарантированные Основным законом государства. Субъектами этих правонарушений часто являются должностные лица органов власти различного уровня. В этих условиях особое значение приобретает деятельность прокуратуры Российской Федерации, осуществляющей надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации, исполнением законов, соблюдением прав человека и гражда-

нина указанными органами. Принимая меры реагирования на выявленные нарушения закона, прокуроры способствуют восстановлению нарушенных экологических прав.

**Abstract:** Environmental human rights, enshrined in the Constitution of the Russian Federation, constitute one of the elements of the constitutional status of the individual, along with social, economic and other categories of rights. Violation of environmental rights is most often a consequence of non-compliance or violation of environmental legislation, including issuing of conflicting legal acts. Thus, the public danger of an environmental offense consists primarily in its encroachment on environmental rights guaranteed by the Basic Law of the State. The subjects of these offenses are often officials of various levels of government. In these conditions, the activities of the Office of the Procurator of the Russian Federation, which oversees the observance of the Constitution of the Russian Federation, the implementation of laws, observance of human and citizen's rights by the specified bodies, acquire special significance. In responding to the revealed violations of the law, prosecutors contribute to the restoration of violated environmental rights.

**Ключевые слова:** Конституция, конституционные права, экологические права, экологические правонарушения, прокуратура, восстановление нарушенных прав.

**Key words:** Constitution, constitutional rights, environmental rights, environmental violations, prosecutor's office, restoration of violated rights.

Верховенство Конституции Российской Федерации (далее – Конституция РФ) в иерархической структуре национального российского законодательства по сути формирует требование обеспечения государством прав и свобод человека и гражданина в различных сферах общественных отношений. Статья 2 Основного закона определяет человека, его права и свободы как высшую ценность. На государство возлагается обязанность по признанию, соблюдению и защите прав и свобод человека и гражданина.

Закрепленное ст. 42 Конституции РФ право каждого на благоприятную окружающую среду, по мнению ведущих специалистов в области экологического права, является одним из фундаментальных и всеобъемлющих, важнейших, непосредственно действующих естественных прав человека и гражданина, определяет смысл, содержание и

применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечивается правосудием [4].

Экологические права определяют в конечном итоге право человека на выживание в качестве биологического вида, на сохранение здорового генофонда в интересах настоящего и будущих поколений. Формирование представления об экологических правах как правовой основе формирования международного и национального законодательства, обеспечивающего выживание человечества, наиболее активно идет с середины двадцатого века под влиянием осмысления ведущими учеными и практиками возможных последствий научно-технического прогресса, неконтролируемого внедрения новых экономически выгодных, но не всегда согласованных с возможностями окружающей среды технологий потребительского общества. В настоящее время совершенно очевидно, что экологические права не менее важны для человека, чем основные социальные и экономические права.

Защита окружающей среды, в том числе правовыми средствами, представляет собой, прежде всего, инструмент борьбы человека за выживание. Приоритетность жизни человека, его прав в экологической сфере, не должны оспариваться вследствие допускаемых самим человеком злоупотреблений в сфере использования окружающей среды. Здесь необходима четкая расстановка приоритетов. Социальная ориентированность государства вынуждает рассматривать природу исключительно как средство обеспечения жизнедеятельности человека, а ее защиту – как путь сохранения и совершенствования этого средства [13].

Такая организация общественной жизни, при которой права и свободы человека и гражданина приоритетны, является следствием создания и, главное, исполнения законодательства, регулирующего различные аспекты жизнедеятельности общества и государства. Это также определяет возможность и необходимость использования государственного принуждения в качестве инструмента защиты экологических прав человека и гражданина.

Нарушение экологических прав человека и гражданина чаще всего является результатом несоблюдения всеми субъектами правоприменения и правоисполнения правил и норм, регулирующих отношения в сфере взаимодействия человека, общества и государства с природой и, в свою очередь, влечет ряд юридически значимых последствий. Полагаем, что главным из них является то, что такие нарушения следует

рассматривать как деяния, подрывающие правовые основы статуса личности в системе личность – общество – государство [10].

Деятельность органов власти и управления, их должностных лиц также может приводить к нарушению экологических прав человека и гражданина в результате издания некоторыми из них (специально на то уполномоченными) правовых актов, реализация которых может привести к нарушению экологических прав третьими лицами.

Поэтому только в случае наличия нормативных правовых актов, закрепляющих экологические права, можно говорить о существовании нормативной базы взаимоотношений граждан и органов государственной власти и управления по поводу соблюдения и защиты этих прав. Окружающую среду можно рассматривать как место (сферу) реализации правоотношений по природопользованию, охране окружающей среды, обеспечению безопасности.

В субъективном смысле экологические права можно представить как законодательно закрепленную систему требований, которые гражданин может предъявлять государству для обеспечения благоприятных условий жизни. Иными словами, экологические права граждан являются основанием взаимоотношений человека и государства в экологической сфере. Этот момент предполагает также и возможность ограничений деятельности человека со стороны государства для обеспечения благоприятных условий жизни для других членов общества.

Термин «экологические права» в законодательстве не определен. Более того, нет и единого, общепринятого научного определения этого термина. «Экологическими» именуется достаточно обширная категория прав. Федеральный закон «Об охране окружающей среды» содержит термин «права граждан в области охраны окружающей среды». Федеральный закон от 30.03.99 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (ст. 8) использует термин «право на благоприятную среду обитания».

Полагаем, что для понимания экологических прав человека и гражданина в контексте формирования режима законности в экологической сфере следует исходить, в первую очередь, из того, что Конституция РФ (ст. 42) закрепила следующие права: на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии, на возмещение ущерба, причиненного здоровью или имуществу каждого экологическим правонарушением. При этом важно заметить, что ст. 42 не носит названия «экологические права человека и граждани-

на», никак не обозначает закрепленные в ней права как «экологические». Поэтому список перечисленных в статье прав не является исчерпывающим, а значит, иные конституционные права граждан, а также права, закрепленные в иных нормативных правовых актах, можно при определенных условиях также отнести к категории экологических, или, по крайней мере, обеспечивающих их реализацию.

Закон «Об охране окружающей среды» (ст. 11) также первым называет право гражданина на благоприятную окружающую среду. По сравнению с Конституцией РФ, однако, круг субъектов этого права сужен, говорится только о гражданах, а не о каждом человеке, находящемся на территории Российской Федерации, что, полагаем, не совсем корректно, поскольку окружающая среда одинаково воздействует на всех людей, независимо от принадлежности к гражданству (подданству) какого-либо государства.

Реализация права на достоверную информацию о состоянии окружающей среды обеспечивается, например, Федеральным законом от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации». Частью 4 ст. 8 этого закона прямо предусмотрено, что не может быть ограничен доступ к информации о состоянии окружающей среды. Это положение, между тем, «уже» ранее предусматривавшегося ныне утратившим силу Федеральным законом «Об информатизации, информации и защите информации», ст. 10 которого прямо запрещала ограничивать доступ «к документам, содержащим экологическую, санитарно-эпидемиологическую и другую информацию, необходимую для обеспечения безопасного функционирования населенных пунктов, безопасности граждан». Также ограничено и право на получение информации: согласно ч. 2 той же ст. 8 гражданин имеет право на получение информации, непосредственно затрагивающей его права и свободы. Статья 12 ранее действовавшего закона предусматривала, что граждане не обязаны обосновывать перед владельцем государственных информационных ресурсов необходимость получения запрашиваемой ими информации. Такой доступ рассматривался как основа осуществления общественного контроля.

Наиболее важной является направленность экологического правонарушения против прав и законных интересов граждан в сфере экологии. Экологическое правонарушение, повлекшее негативное изменение свойств окружающей среды, причиняет вред здоровью человека, подвергает опасности его жизнь, приводит к утрате имущества или

невозможности использовать его по назначению, чем ущемляет экологические права гражданина. Не менее важным является возмещение ущерба, причиненного имуществу экологическим правонарушением. В качестве имущества гражданина можно рассматривать и компоненты природной среды (например земельный участок, принадлежащий гражданину на праве собственности). Одним из главных моментов при характеристике данного права представляется потенциальная возможность негативного воздействия на человека как со стороны третьих лиц, так и со стороны государства. Представляется, что государство как гарант прав и свобод человека и гражданина обязано принимать на себя обязательства по возмещению ущерба, причиненного здоровью и жизни людей по вине его должностных лиц, в том числе если эти лица нарушили обязанности по контролю опасной деятельности, что и привело к негативному воздействию. Тем более, что ст. 53 Конституции РФ закрепила право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц [8]. Это требует выработки действенного механизма регрессного взыскания ущерба с реальных виновников [3].

В таких условиях, несомненно, возрастает роль системы надзорно-контрольных институтов государства, призванных обеспечить исполнение закрепленных законодательством требований в различных сферах деятельности, направленных на сохранение окружающей среды, соблюдение экологических прав человека и гражданина [1, 6, 9, 11]. Особое место в этой системе занимает прокуратура Российской Федерации – единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации. При этом совершенно очевидно, что «от того, как исполняется экологическое законодательство, напрямую зависит состояние окружающей природной среды как в стране в целом, так и в ее отдельных регионах, а следовательно, и состояние здоровья граждан» [7].

Органы прокуратуры, осуществляя надзор за исполнением законов в рассматриваемой сфере, способствуют восстановлению нарушенных экологических прав человека и гражданина, создают условия для предупреждения (недопущения) посягательств на природные объекты и системы, служащие основой поддержания благоприятного состояния окружающей среды в интересах настоящего и будущего поколений [5].

Нормативным правовым актом, комплексно регулирующим деятельность органов прокуратуры, является Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Закон о прокуратуре). Руководящими документами Генерального прокурора Российской Федерации, регулируемыми вопросы надзора в сфере охраны окружающей среды и природопользования, являются приказы: от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» и от 01.04.2014 № 165 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов об охране окружающей среды и природопользовании».

В системе прокуратуры создана сеть специализированных природоохранных межрайонных прокуратур во всех федеральных округах Российской Федерации, а также Волжская и Байкальская межрегиональные, Амурская бассейновая природоохранная прокуратура, действующие на правах прокуратур субъектов Российской Федерации.

Стабильно высоким за последние три года оставалось количество выявленных прокурорами нарушений законов в области охраны окружающей среды и природопользования (2014 г. – 287 493, 2015 г. – 287 087, 2016 г. – 288 196) [14]. Большую часть в структуре выявляемых прокурорами нарушений законов в экологической сфере в последние годы составляют нарушения законов в сфере обращения с отходами производства и потребления [2, с. 49] (в среднем в году в период 2011–2016 гг. – более 38 %).

Пунктом 1.1 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 16.01.2012 № 7 «Об организации работы органов прокуратуры Российской Федерации по противодействию преступности» прокурорам предписано считать надзор за исполнением законов о противодействии преступности, в том числе о ее предупреждении, приоритетным направлением в деятельности органов прокуратуры Российской Федерации. Особое внимание обращать, в числе прочих, на исполнение законов, направленных на борьбу с экологической преступностью.

Несмотря на то, что органы прокуратуры не наделены правом возбуждения уголовных дел, Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации (п. 2 ч. 2 ст. 37) предусматривает, что в ходе досудебного производства по уголовному делу прокурор уполномочен выносить мотивированное постановление о направлении соответствующих материалов в следственный орган или орган дознания для решения

вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных прокурором нарушений уголовного законодательства. Таким образом, если в ходе надзорной деятельности прокурором будут установлены факты, свидетельствующие о наличии признаков составов преступлений, предусмотренных нормами гл. 26 УК РФ «Экологические преступления», он использует указанный механизм.

Кроме того, Законом о прокуратуре (ст. 8) предусмотрено, что Генеральный прокурор Российской Федерации и подчиненные ему прокуроры координируют деятельность по борьбе с преступностью органов внутренних дел, органов федеральной службы безопасности, органов таможенной службы и других правоохранительных органов. Координационная деятельность органов прокуратуры позволяет аккумулировать усилия правоохранительных органов на борьбе с экологической преступностью. Ее целью является повышение эффективности борьбы с преступностью путем разработки и реализации этими органами согласованных мер по своевременному выявлению, раскрытию, пресечению, расследованию и предупреждению преступлений, устранению причин и условий, способствующих их совершению [12]. Основным нормативным документом, регламентирующим координационную деятельность правоохранительных органов по борьбе с экологической преступностью является Положение о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 18.04.1996 № 567.

Научное и учебно-методическое обеспечение деятельности органов прокуратуры Российской Федерации в сфере экологии осуществляет Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации (далее – Академия), которая в последние годы принимает активное участие в исследовании вопросов прокурорского надзора за исполнением законов о животном мире. С 2014 г. в связи с обращением АНО «Центр «Амурский тигр»» начат комплекс научных исследований вопросов состояния законности и прокурорского надзора за исполнением законов в сфере охраны редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных, а затем и охраны животного мира в целом. В основу эмпирической базы исследований были положены материалы выезда работников Академии в Приморский край, в ходе которого был проведен круглый стол с участием прокурорских работников, представителей органов внутренних дел, органов надзора в сфере охраны объектов животного мира края, представителей АНО «Центр «Амурский

тигр» и международной общественной организации Всемирный фонд дикой природы (WWF), директорами заповедников, представителей научного сообщества, специализирующихся на вопросах охраны животного мира, осуществлены выезды в Дальневосточный морской биосферный государственный природный заповедник ДВО РАН, Государственный природный заповедник «Уссурийский» им. В.Л. Комарова ДВО РАН. 10 апреля 2015 г. в Академии был проведен круглый стол «Проблемы исполнения законодательства об охране животного мира», в котором приняли участие работники органов прокуратуры, представители Минприроды России, руководители заповедников и другие заинтересованные лица.

Результаты трехлетней работы по рассматриваемой тематике нашли отражение в сборнике материалов «Проблемы исполнения законодательства об охране животного мира» (2015), пособии «Прокурорский надзор за исполнением законов об охране и использовании объектов животного мира, охоте и сохранении охотничьих ресурсов» (2015), сборнике научных трудов «Охрана животного мира: правовые и организационные аспекты» (2016). Кроме того, учеными Академии опубликован ряд статей по рассматриваемой тематике в сборниках трудов Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации и иных источниках.

Выявленные в ходе проведенных исследований проблемы требуют дальнейшей научной проработки вопросов надзора за исполнением законов в экологической сфере. Необходим комплексный междисциплинарный подход, способный обеспечить рассмотрение проблем в этой сфере не только с позиций прокурорской деятельности, но также причин и условий, способствующих нарушениям закона, в том числе экологическим преступлениям, посягающим на закрепленные Конституцией Российской Федерации экологические права человека и гражданина.

### **Библиографический список**

1. Айрапетова А.Г. Экономические основы управления природоохранной деятельностью. – СПб.: Изд-во СПб. ГУЭФ, 2002.
2. Бессарабов В.Г., Добрецов Д.Г., Сулова Н.В. Прокурорский надзор за исполнением природоохранного законодательства // Экология производства. 2013. № 8.

3. Болтанова Е.С. Возмещение экологического вреда: соотношение норм экологического и гражданского законодательства // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2017. № 8.
4. Бринчук М.М. Безответственность в современном экологическом праве // Государство и право. 2010. № 11.
5. Бринчук М.М. Человек как объект экологических отношений // Экологическое право. 2005. № 3.
6. Вершило Н.Д. К вопросу о государственном экологическом контроле и надзоре // Законы России: опыт, анализ, практика. 2017. № 6.
7. Винокуров А.Ю. Природоохранная деятельность правоохранительных органов Российской Федерации: – М.: Изд-во МосГУ, 2006.
8. Гиззатулин Р.Х. Экологическая функция государства: теория и практика реализации: Монография / Под ред. М.М. Бринчука. – М.: Юрлитинформ, 2014.
9. Голиченков А.К. Экологический контроль: теория, практика правового регулирования: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 1992.
10. Добрецов Д.Г. Прокурорский надзор как средство защиты экологических прав человека и гражданина: Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2002.
11. Кичигин Н.В. Правовые проблемы публичного экологического контроля (надзора): Монография. – М., 2012.
12. Координация прокуратурой деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью: Монография / К.И. Амирбеков, В.К. Артеменков, Т.А. Боголюбова [и др.]; под общ. ред. Ф.М. Кобзарева. Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – М.: Проспект, 2016.
13. Никишин В.В. О конкуренции экологических и иных прав человека и гражданина // Экологическое право. 2013. № 4.
14. Состояние законности и правопорядка в Российской Федерации и работа органов прокуратуры. 2016: Информ.-аналит. записка / Под общ. ред. р-ра Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации д-ра юрид. наук, проф. О.С. Капинус. – М.: Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации, 2017.

**Дука Надежда Григорьевна**

студентка 2-го курса магистратуры  
Международного юридического института

**Duka N.G.**

2 year of Master's degree MUI

**РОДИТЕЛЬСКИЕ СОГЛАШЕНИЯ КАК ФОРМА  
РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВ ДЕТЕЙ, ПРЕДУСМОТРЕННЫХ  
КОНВЕНЦИЕЙ О ПРАВАХ РЕБЕНКА<sup>1</sup>**

---

**Parental agreements as a form of realization of the rights  
of children under the convention on the rights of the child**

**Аннотация.** В данной статье рассматриваются соглашения по охране имущественных и личных неимущественных прав ребенка, связанные с его содержанием, воспитанием, анализируется их соответствие с положениями Конвенции о правах ребенка.

**Abstract.** This article deals with agreements on the protection of the property and personal non-property rights of the child related to his maintenance, upbringing, and his development in accordance with the provisions of the Convention on the Rights of the Child.

**Ключевые слова:** родительское соглашение, защита прав ребенка, соглашение об уплате алиментов, право на воспитание.

**Key words:** parental agreement, protection of the rights of the child, agreement on payment of alimony, right to education.

В Конвенции о правах ребенка 1989 г.<sup>2</sup> Всеобщей декларации прав человека от 10 декабря 1948 г.<sup>3</sup>, в Международном пакте о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г. (ст. 23)<sup>4</sup>, в Семей-

---

<sup>1</sup> Научный руководитель: Елисеева Анна Александровна, к.ю.н., доцент.

<sup>2</sup> Конвенция о правах ребенка (одобрена Генеральной Ассамблеей ООН 20.11.1989) // Сборник международных договоров СССР. Выпуск XLVI, 1993.

<sup>3</sup> Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948) // Российская газета. 1995. 5 апр. № 67.

<sup>4</sup> Международный пакт о гражданских и политических правах (принят 16.12.1966 Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-м пленарном заседании Гене-  
94

ном кодексе Российской Федерации (ст. 53)<sup>1</sup> (далее – СК РФ) были закреплены такие положения, как защита семьи и обязанности родителей по воспитанию и содержанию детей.

Одной из основных целей государства является защита прав своих граждан, в том числе защита прав и интересов детей, вне зависимости от расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального, этнического или социального происхождения, имущественного положения, состояния здоровья и рождения ребенка, его родителей или законных опекунов или каких-либо иных обстоятельств, так как «ребенок ввиду его физической и умственной незрелости нуждается в специальной охране и заботе, включая надлежащую правовую защиту, как до, так и после рождения».

В качестве защиты интересов и прав детей, а также выполнения родителями обязанности по воспитанию и содержанию детей, между ними могут быть заключены соглашения об определении места жительства ребенка, о порядке общения, об уплате алиментов и др.

В настоящее время в Российской Федерации отсутствует официальная статистика, касающаяся вопроса проживания детей, в случае раздельного проживания родителей, так как споры, связанные с определением места жительства ребенка, рассматриваются в рамках споров о воспитании детей, а не выделяются в отдельную категорию, также следует отметить, что отсутствует статистика, охватывающая количество заключенных соглашений об определении места жительства детей, их воспитании, а также соглашений об уплате алиментов.

Под соглашением об определении места жительства несовершеннолетнего ребенка понимается письменный документ, в котором родители определяют место жительства своего ребенка.

В соответствии с одним из принципов Конвенции о правах ребенка ребенок не должен быть разлучен с матерью, кроме тех случаев, когда это необходимо для защиты его в исключительных случаях (ч. 3 ст. 9 Конвенции о правах ребенка), но данный принцип в то же время не закрепляет преимущество матери при заключении соглашения об определении места жительства ребенка или при разрешении данного

---

ральной Ассамблеи ООН) // Ведомости Верховного Совета СССР. 28.04.1976. № 17. Ст. 291.

<sup>1</sup> Семейный кодекс Российской Федерации от 29.12.1995 № 223-ФЗ // Российская газета. 1996. 27 янв. № 17.

спора в судебном порядке, поскольку, согласно ч. 1 ст. 61 СК РФ, родители имеют равные права и несут равные обязанности в отношении своих детей.

Таким образом, даже если между родителями будет заключено соглашение об определении места жительства ребенка, другая сторона вправе расторгнуть данное соглашение, если будет доказано, что проживание ребенка с родителем каким-либо образом нарушает его права и интересы.

Согласно ст. 12 Конвенции о правах ребенка, «взглядам ребенка уделяется должное внимание в соответствии с возрастом и зрелостью ребенка». Признавая законность принципа не разлучения ребенка с матерью, в соответствии с Декларацией прав ребенка, в целях исключения споров, касающихся мнения ребенка при определении его места жительства и устранения существующих в судебной практике подходов к его толкованию, как предлагает А.А. Елисеева, в обзоре практики разрешения судами споров о месте жительства детей или ином соответствующем постановлении высшей судебной инстанции необходимо дать разъяснения порядка применения принципа не разлучения ребенка с матерью, а также дополнить п. 3 ст. 65 СК РФ таким же положением, содержащим указание на то, что при отсутствии исключительных обстоятельств ребенок должен проживать с матерью<sup>1</sup>.

В соответствии со ст. 9, 10 Конвенции о правах ребенка ребенок имеет право поддерживать личные отношения, прямые контакты с родителями, даже если они проживают в разных государствах. Кроме того, Конвенция также устанавливает основную ответственность родителей за воспитание и развитие ребенка.

Согласно ч. 2 ст. 54 СК РФ, «каждый ребенок имеет право жить и воспитываться в семье, насколько это возможно, право знать своих родителей, право на их заботу, право на совместное с ними проживание, за исключением случаев, когда это противоречит его интересам». Помимо этого, СК РФ установлено, что «ребенок имеет право на воспитание своими родителями, обеспечение его интересов, всестороннее развитие, уважение его человеческого достоинства». Таким образом, можно сказать, что СК РФ и Конвенцией о правах ребенка регулируется воспитание ребенка не вообще, а именно в семье.

---

<sup>1</sup> Елисеева А.А. Место жительства несовершеннолетних: отдельные проблемы судебного определения // Семейное и жилищное право. 2015. № 5. С. 7–9.

Главные цели воспитания ребенка – это всестороннее развитие ребенка, уважение его человеческого достоинства<sup>1</sup>.

Таким образом, для защиты прав и интересов ребенка, а также в целях осуществления своих обязанностей, между родителями может быть заключено соглашение о воспитании и развитии общего ребенка. В данном соглашении могут быть отражены вопросы, затрагивающие обучение, занятия вне учебного времени, предоставление информации о ребенке (его успехах, состоянии здоровья и т.п.).

Помимо того, что родительские соглашения могут иметь неимущественный характер: определять место жительства ребенка, регулировать вопросы воспитания, развития, они также могут быть направлены и на защиту имущественных прав ребенка.

В соответствии с положениями Конвенции о правах ребенка, государство должно принимать все необходимые меры по оказанию помощи родителям в обеспечении условий, необходимых для развития детей. Таким образом, семейным законодательством установлено право ребенка на его материальное содержание родителями до достижения им 18-летнего возраста, независимо от того, вместе проживают они или раздельно.

Для выполнения своих обязанностей по содержанию детей между родителями может быть заключено соглашение об уплате алиментов, для которого установлена обязательная письменная форма и нотариальное заверение.

Соглашение об уплате алиментов позволяет родителям установить размер алиментов, сроки их уплаты, условия и другие положения по содержанию ребенка, но установленный соглашением размер алиментов не должен быть меньше размера алиментов, которые дети (ребенок) могли бы получить при взыскании алиментов в судебном порядке (ст. 81 СК РФ).

Следует отметить, что по достижении 14-летнего возраста ребенок может самостоятельно заключить соглашение об уплате алиментов, но с согласия законного представителя<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Нечаева А.М. Особенности судебной защиты семейных прав ребенка Российская юстиция. 2017. № 8. С. 9–11 // СПС КонсультантПлюс.

<sup>2</sup> Беспалов Ю.Ф. Семейно-правовое положение ребенка в Российской Федерации: Монография. 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Проспект, 2015. С. 21.

При невыполнении обязанности по содержанию ребенка в соответствии с заключенным соглашением, другая сторона вправе взыскать средства на содержание ребенка в судебном порядке.

В заключение хотелось бы сказать, что в целях увеличения гарантии осуществления прав ребенка на воспитание и проживание в семье, на его содержание родителями, было бы уместным наделить суд правом увеличить срок для примирения супругов (в случае наличия в семье малолетних детей), и при расторжении брака родителей мнение ребенка о том, с кем из родителей он желает проживать, заслушивать в обязательном порядке (в настоящее время это право, но не обязанность суда) в судебном заседании.

Данные положения могут заставить родителей самостоятельно достигать соглашения по вопросам воспитания, содержания детей и определения их места жительства (родители в настоящее время крайне редко добровольно их заключают), а не возлагать данное бремя на суд, поскольку кто может знать лучше своего ребенка, если не сами родители.

### **Библиографический список**

1. Беспалов Ю.Ф. Семейно-правовое положение ребенка в Российской Федерации: Монография. 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Проспект, 2015.
2. Елисеева А.А. Место жительства несовершеннолетних: отдельные проблемы судебного определения // Семейное и жилищное право. 2015. № 5.
3. Нечаева А.М. Особенности судебной защиты семейных прав ребенка. Российская юстиция. 2017. № 8.

**Ережипалиев Дамир Ильдарович**

старший научный сотрудник научно-исследовательского института Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, канд. юрид. наук, младший советник юстиции

**Erezhipaliev D.I.**

senior Researcher of the department of the Research Institute of the Academy of the Prosecutor General's office of the Russian Federation, candidate of Juridical Sciences, junior counselor of justice

**ЗАЩИТА ПРАВ ГРАЖДАН, УЧАСТВУЮЩИХ  
В ДОЛЕВОМ СТРОИТЕЛЬСТВЕ, СРЕДСТВАМИ  
ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА**

---

**Protection of the rights of citizens participating in the joint construction by means of prosecutorial supervision**

**Аннотация.** В статье на основе анализа и обобщения правоприменительной практики освещены актуальные вопросы организации прокурорского надзора и обеспечения законности в Российской Федерации в сфере долевого строительства. Отмечается, что уровень защищенности граждан, участвующих в долевого строительстве, не в полной мере соответствует установленным требованиям. Обосновывается точка зрения, согласно которой обеспечение эффективной защиты прав граждан, участников долевого строительства многоквартирных домов, является одной из первоочередных задач Российского государства и общества. Автор полагает, что органам прокуратуры отведена ведущая роль в обеспечении законности в рассматриваемой сфере, вопросы защиты прав граждан, участников долевого строительства, должны оставаться в качестве приоритетных в деятельности прокуроров и требующих особого внимания с их стороны. Приведены конкретные предложения по совершенствованию организации и осуществлению надзора в сфере защиты прав граждан, участников долевого строительства многоквартирных домов. Сформулировано авторское определение понятия «организация прокурорского надзора» за соблюдением прав граждан, участвующих в долевого строительстве.

**Abstract.** In article on the basis of analysis and generalization of law enforcement practices highlight the topical issues of organization of Prosecutor's supervision and law enforcement in the Russian Federation in the sphere of shared construction. It is noted that the level of protection of the citizens participating in share building does not fully meet the requirements. It focuses on the viewpoint, according to which the effective protection of the rights of citizens, participants of shared construction of apartment buildings is one of the priorities of the Russian state and society. The author believes that the prosecution has a leading role in ensuring the rule of law in this sphere, the protection of the rights of citizens, participants of share building should remain as a priority of prosecutors ' activity and requires special attention. Provides specific suggestions for improving the organization and implementation of supervision in sphere of protection of the rights of citizens, participants of shared construction of apartment buildings. Formulated the author's definition of the organization of Prosecutor's supervision over observance of rights of citizens participating in share building.

**Ключевые слова:** прокурорский надзор; органы прокуратуры; организация; состояние законности; права граждан, долевое строительство; многоквартирные дома.

**Key words:** public Prosecutor's supervision; the Prosecutor's office bodies; organization; state of law; citizens rights, shared construction; apartment buildings.

Всеобщая декларация прав человека провозглашает, что каждый человек имеет право на такой жизненный уровень, включая жилище, который необходим для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи (п. 1 ст. 25).

В полной мере это относится и к Российской Федерации, имеющей соответствующую нормативную базу, в целом сформированную систему уполномоченных государственных структур и определенные механизмы обеспечения защиты прав граждан, участвующих в долевом строительстве многоквартирных домов.

Вместе с тем, как свидетельствует правоприменительная практика, уровень защищенности граждан, участвующих в долевом строительстве не в полной мере соответствует установленным требованиям. В связи с этим в последние годы в Российской Федерации руководством страны уделяется самое пристальное внимание проблемам защиты

прав граждан, участвующих в долевом строительстве многоквартирных домов.

По данным Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, по состоянию на 1 января 2017 г. общее количество проблемных объектов в стране составляло 714 (в 2015 г. – 510, в 2014 г. – 564), пострадавшими признано 40 тыс. граждан (в 2015 г. – 42 тыс., в 2014 г. – 44 тыс.).

В этих условиях особое значение для обеспечения законности в рассматриваемой сфере приобретает деятельность органов прокуратуры. В целях защиты прав детей прокуроры используют весь комплекс предоставленных им надзорных и иных полномочий, добиваясь реального восстановления нарушенных прав дольщиков.

Всего по результатам проведенных прокурорами в 2016 г. проверок для устранения более 8 тыс. нарушений законов в сфере защиты прав дольщиков внесено 2 тыс. представлений, в суды направлено 196 заявлений. По требованиям прокуроров к различным видам ответственности привлечено 2,5 тыс. лиц. По направленным в следственные органы постановлениям прокуроров возбуждено 89 уголовных дел.

Приведенные данные свидетельствуют, что нарушения прав граждан, участвующих в долевом строительстве многоквартирных домов, по-прежнему носят распространенный характер. Это вызывает необходимость в повышении эффективности надзорной деятельности, активном и целенаправленном выявлении и восстановлении нарушенных прав граждан – участников долевого строительства, что напрямую зависит от правильной ее организации.

Под организацией работы прокуратуры в целом понимают совокупность взаимосвязанных и взаимодополняющих мер (мероприятий, элементов) по подбору, расстановке, повышению квалификации прокурорских кадров, постоянному регулированию (направлению) их деятельности, обеспечению их всеми необходимыми средствами, сбору и анализу информации, анализу работы прокуратуры и ее оценке, планированию работы, контролю за выполнением планов, объединению усилий оперативного состава, других органов в целях достижения высоких конечных результатов в плане укрепления законности [1, с. 133].

По мнению Ф.М. Кобзарева, организация работы в органах прокуратуры – это комплекс взаимосвязанных между собой действий, направленных на оптимизацию функционирования системы прокуратуры по реализации целей и задач, стоящих перед прокуратурой [2, с. 43].

Под организацией надзора следует понимать совокупность взаимосвязанных и взаимодополняемых мер, направленных на оптимизацию функционирования системы прокуратуры в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства [3].

Учитывая изложенное, организация работы по надзору за соблюдением прав граждан, участвующих в долевом строительстве многоквартирных домов, представляет собой составную часть организации надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, к ней применимы все положения об организации работы прокуратуры в целом.

Полагаем, что под организацией прокурорского надзора за соблюдением прав граждан, участвующих в долевом строительстве, следует понимать совокупность взаимодополняющих мер, направленных на оптимизацию работы органов прокуратуры по защите прав граждан, участвующих в долевом строительстве многоквартирных домов.

Действенная организация надзора за соблюдением прав граждан – участников долевого строительства – невозможна без информационно-аналитической работы в прокуратурах субъектов Российской Федерации и прокуратурах городов и районов.

Информационно-аналитическая работа – одно из главных условий, влияющих на результативность деятельности прокуратуры. Именно хорошо налаженная аналитическая работа в прокуратуре любого звена обеспечивает эффективность управления [4, с. 87]. Более того, информационно-аналитическое обеспечение относят к основным направлениям организации и деятельности прокуратуры в самых разных сферах [5].

Информационно-аналитическая работа в прокуратуре – это постоянный процесс получения и использования информации (сбор, учет, накопление, обмен) и ее мыслительно-логической обработки (уяснение, обобщение, оценка, построение выводов и предложений) в целях совершенствования деятельности прокуратуры [4, с. 90].

Учитывая изложенное, информационно-аналитическая работа включает в себя сбор, учет, накопление и анализ информации о состоянии законности в рассматриваемой сфере правоотношений в целях повышения результативности надзора за соблюдением прав граждан – участников долевого строительства, формирования планов, качественной подготовки и проведения прокурорами проверок и применения соответствующих мер реагирования на выявленные нарушения.

Основой такой работы является информация, под которой понимается содержание отражения объективной действительности в форме сообщения, осведомления о положении дел, сведения о чем-либо или о ком-либо, передаваемые непосредственно или с помощью технических средств [6, с. 504].

Закон о прокуратуре (ст. 6) предоставляет прокурорам право получать информацию (статистическую и иную) из различных источников. Требования прокурора, вытекающие из его полномочий, подлежат безусловному исполнению в установленный срок.

При этом следует учитывать, что с 18 марта 2017 г. указанная информация представляется по требованию прокурора безвозмездно в течение пяти рабочих дней с момента поступления требования прокурора руководителю или иному уполномоченному представителю органа (организации), а в ходе проведения проверок исполнения законов – в течение двух рабочих дней с момента предъявления требования прокурора. В требовании прокурора могут быть установлены более длительные сроки.

В случае если проверяемый орган (организация) в течение пяти рабочих дней уведомляет прокурора в письменной форме с изложением объективных причин о невозможности представления указанной информации в установленный срок, прокурор принимает решение об установлении нового срока для их представления.

При наличии угрозы причинения вреда жизни или здоровью граждан, имуществу физических или юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу, окружающей среде, безопасности государства, при наличии чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера необходимая информация представляется в течение суток с момента поступления требования прокурора.

К числу основных источников информации о состоянии законности в сфере соблюдения прав граждан – участников долевого строительства – следует отнести: жалобы и обращения граждан и организаций; материалы органов, осуществляющих полномочия в сфере долевого строительства, а также органов контроля (материалы проведенных указанными органами проверок соблюдения прав граждан – участников долевого строительства; результаты их аналитической деятельности в виде обзоров, информационных писем и т.д.); информацию, полученную в ходе участия прокурора в заседаниях межведомственных комиссий, присутствия на собраниях обманутых дольщиков, осуществ-

вления выездов на проблемные жилищные объекты; информацию, полученную по результатам мониторинга средств массовой информации, официальных сайтов органов власти и органов местного самоуправления, а также общественных организаций, осуществляющих деятельность по защите нарушенных прав обманутых дольщиков; рекламную продукцию, размещаемую застройщиками в печатных изданиях либо интернете; государственную статистическую отчетность; материалы уголовных и гражданских дел, а также дел об административных правонарушениях, содержащих сведения о нарушениях прав граждан – участников долевого строительства, и др.

В юридической литературе всю информацию, поступающую в прокуратуру, предлагают систематизировать на следующие группы: уставочная информация (о правовых актах, нарушающих чьи-либо права и интересы; обобщенная информация (данные статистики); информация о конкретных фактах нарушений законов; информация, характеризующая выявленные нарушения (материалы проверок); информация о рассмотрении прокурорских актов (протестов, представлений); информация о результатах повторных проверок соблюдения законности (возможно проверки и иных органов) [7, с. 18].

Систематический сбор статистической информации позволяет составить представление об абсолютных показателях, характеризующих правонарушаемость в сфере соблюдения прав граждан при участии в долевом строительстве многоквартирных домов. Для объективной оценки положения дел в указанной сфере правоотношений требуется проведение анализа собранных данных различными статистическими и иными методами [8].

В органах прокуратуры наиболее часто применяют сравнительный метод анализа. В частности, целесообразно провести сравнение следующих показателей: текущих показателей состояния законности с аналогичными показателями прошлых лет; показателей до и после изменения факторов, влияющих на состояние законности в рассматриваемой сфере.

Следует отметить, что работа по предупреждению, выявлению и пресечению преступлений и других правонарушений в сфере долевого строительства осуществляется органами прокуратуры на системной основе и в плановом порядке с учетом указаний Генерального прокурора Российской Федерации и задач, поставленных Президентом Российской Федерации.

Начиная с 2005 г. прокуроры ежегодно обобщают состояние законности и надзорную практику в сфере соблюдения прав граждан, участвующих в долевом строительстве многоквартирных домов, анализируют результативность принимаемых мер по восстановлению нарушенных прав граждан.

С 2011 г. согласно поручению Президента Российской Федерации в целях необходимости активизации работы по предупреждению, выявлению и пресечению фактов нарушения законодательства Российской Федерации и прав граждан в сфере долевого строительства, разработке комплекса мер по выявлению и устранению обстоятельств, способствующих совершению правонарушений при осуществлении долевого строительства, обеспечению надлежащего расследования уголовных дел в данной области Генеральной прокуратурой Российской Федерации на постоянной основе осуществляется проверка соблюдения прав граждан при участии в долевом строительстве многоквартирных домов. О результатах проделанной работы докладывается Президенту Российской Федерации.

Должная организация надзора в рассматриваемой сфере невозможна без взаимодействия с органами государственной власти и местного самоуправления, контролирующими органами, иными организациями, действующими в сфере строительства жилья.

Практически во всех регионах органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации созданы межведомственные комиссии (рабочие группы) по защите прав участников долевого строительства многоквартирных домов.

На заседаниях рабочих групп (комиссий) рассматриваются вопросы формирования перечней проблемных жилищных объектов и реестров обманутых дольщиков, вырабатываются механизмы восстановления прав граждан, пострадавших от действий недобросовестных застройщиков, анализируется ситуация по разрешению вопросов обманутых дольщиков, заслушиваются отчеты глав муниципальных образований.

Для эффективной информационно-аналитической работы представляется важным формирование в органах прокуратуры баз данных, содержащих сведения о проблемных объектах, расположенных на поднадзорной территории, и гражданах, участвующих в долевом строительстве, чьи права были нарушены, а также о принимаемых мерах по восстановлению нарушенных прав. Заслуживает внимания практика

отдельных прокуроров по составлению паспортов проблемных жилищных объектов с внесением в них ключевых позиций, необходимых для осуществления надзора.

В заключение хотелось бы отметить, что обеспечение эффективной защиты прав граждан, участников долевого строительства многоквартирных домов, является одной из первоочередных задач Российского государства и общества. Органам прокуратуры отведена ведущая роль в обеспечении законности в рассматриваемой сфере, вопросы защиты прав граждан, участников долевого строительства, должны оставаться в качестве приоритетных в деятельности прокуроров и требующих особого внимания с их стороны.

Решение этой задачи связано с необходимостью совершенствования организации и осуществления надзора в рассматриваемой сфере. В этих целях полагаем целесообразным прокурорам на местах:

- создавать межведомственные рабочие группы по защите прав участников долевого строительства с привлечением представителей органов местного самоуправления, органов внутренних дел, экспертных и энергоснабжающих организаций, застройщиков и иных заинтересованных органов и организаций;

- по каждому проблемному объекту вести соответствующие накопительные дела, в которых аккумулировать все необходимые сведения, в том числе разрешительную документацию, информацию о гражданах – участниках долевого строительства и по иным проблемным вопросам;

- формировать и вести реестры по всем строительным площадкам с их ежемесячным обновлением;

- осуществлять информационный обмен с органами местного самоуправления на стадии выдачи разрешений на строительство многоквартирных домов с целью своевременной оценки финансовой составляющей застройщиков, подготовки и направления информации в заинтересованные ведомства;

- осуществлять взаимодействие с подразделениями полиции с целью получения сведений о возводимых на поднадзорной территории многоквартирных домах;

- ежемесячно анализировать сведения, размещенные в средствах массовой информации, с целью своевременного выявления фактов, способствующих незаконному привлечению средств граждан для строительства многоквартирных домов;

- организовывать должное взаимодействие между работниками внутри конкретной прокуратуры;
- закреплять данное направление надзора за конкретными прокурорскими работниками и обеспечить постоянное повышение их квалификации.

### **Библиографический список**

1. Прокурорский надзор: Учебник / Под ред. Винокуров Ю.Е. – М., 2011.
2. Настольная книга прокурора. В 2 ч. Ч. 1 / Под общ. ред. С.Г. Кехлерова, О.С. Капинус; науч. ред. А.Ю. Винокуров. 4-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрайт, 2016.
3. Аналитическая работа прокуратуры субъекта Российской Федерации: Монография / [А.Н. Ларьков и др.; рук. авт. кол. А.Н. Ларьков]; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2016.
4. Зорин А.С. Основные направления совершенствования военного права в области обеспечения собственной безопасности органов военной прокуратуры в условиях чрезвычайного положения // За права военнослужащих. 2006. № 9.
5. Прохоров А.М. Советский энциклопедический словарь. – М., 1989.
6. Берензон А.Д. Основные направления совершенствования общего надзора советской прокуратуры: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 1977.
7. Анализ состояния законности и правопорядка в Российской Федерации: методы сбора и анализа эмпирической информации: Науч.-методич. пособие. – М., 2010.

**Иголина Надежда Александровна**

канд. юрид. наук, заведующая отделом НИИ Академии  
Генеральной прокуратуры Российской Федерации

**Igonina N.A.,**

head of Department research Institute of the Academy of the  
Prosecutor General of the Russian Federation,  
candidate of legal Sciences

## **ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПРОКУРАТУРЫ ПО ЗАЩИТЕ ПРАВ ИНВАЛИДОВ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ**

---

### **The activities of the office for the protection of the rights of persons with disabilities: problems and prospects**

**Аннотация.** Статья содержит ретроспективный анализ правозащитной деятельности органов прокуратуры с момента их создания и до настоящего времени. Автором раскрываются вопросы прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, указывается на особо уязвимую категорию граждан – инвалидов, нуждающихся в повышенной прокурорской защите, приводится их классификация. Вносятся конкретные предложения по совершенствованию организации надзора и в целом законодательства о прокуратуре, направленные на усиление правозащитной деятельности.

**Abstract.** The article contains a retrospective analysis of the human rights activities of the prosecution from the moment of their creation to the present time. The author reveals the issues of prosecutorial supervision over observance of the rights and freedoms of man and citizen, points to the particularly vulnerable category of citizens with disabilities needing increased protection of prosecutors, their classification is given. Made concrete proposals to improve the organization of supervision and, in General, the legislation on Prosecutor's office aimed at strengthening human rights activities

**Ключевые слова:** правозащитная деятельность прокуратуры, классификация инвалидов, защита лиц, страдающих психическими расстройствами, прокурором, приоритетные объекты прокурорской правозащиты.

**Key words:** human rights activities of the prosecution, the classification of disabilities, protection of persons with mental disorders, a Prosecutor, the priority objects of public Prosecutor's human rights protection.

Понимание необходимости оказания помощи слабым и больным является исторически далекой древней идеей, которая начала реализовываться на Руси в самый ранний период ее исторического развития. Еще в 996 г. великий князь Владимир издал устав, в котором был определен порядок призрения нуждающихся.

Значительный вклад в создание системы государственного призрения внес император Петр I, впервые признавший обязанность государства по призрению бедных, больных, увечных, сирот и других категорий нуждающихся – на системной основе.

Петр I, являясь основателем отечественной прокуратуры, полагал, что прокуратура должна стоять на страже интересов государя, государства, церкви и всех граждан. Создавая прокуратуру, возлагая на генерал-прокурора надзор за соблюдением интересов государства и исполнением законов, Петр говорил и о защите интересов подданных, об охране их прав, предоставленных законом [1, с. 83].

При Екатерине II у прокуратуры появляются обязанности осуществления «попечительского» отношения к частным лицам, нуждающимся в государственной защите [2, с. 9].

В результате судебной реформы 1864 г. прокуратура была реорганизована и включена в судебное ведомство, как указано в ст. 135–136 «Учреждения судебных установлений» [3, с. 30]. При этом прокуроры стали «ходатаями, защитниками и представителями в делах, касающихся лиц, которые не способны защищать себя и поэтому нуждаются в опеке государственной власти» [4, с. 53].

Период конца XIX – начала XX вв. в деятельности прокуратуры вряд ли можно охарактеризовать как правозащитный, скорее это была борьба с протестными проявлениями и революционными выступлениями, носящими политический характер, направленными на свержение самодержавия, что и послужило в 1917 г. причиной ликвидации данного органа Советской властью.

Однако за упразднением прокуратуры после Октябрьской социалистической революции в 1917 г. последовало в 1922 г. создание новой советской прокуратуры, которая на протяжении всего «советского» времени стояла на страже охраны прав трудящихся, защищала соци-

ально-экономические, политические и личные права и свободы граждан, в том числе и инвалидов, провозглашенные и гарантируемые Конституцией СССР и советскими законами при осуществлении надзора за исполнением законов органами государственного управления, предприятиями, учреждениями, организациями, должностными лицами и гражданами (общего надзора).

В современной России принятый Закон РФ «О прокуратуре Российской Федерации» от 17.01.1992 № 2202-1 в ст. 2 в качестве цели прокурорской деятельности обозначил обеспечение социально-экономических, политических и иных прав и свобод граждан, что, безусловно, было правовым прорывом в начале 90-х гг. Вместе с тем отдельного самостоятельного направления надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в Законе РФ «О прокуратуре Российской Федерации» от 17.01.1992 № 2202-1 не выделялось.

В связи с принятием Конституции Российской Федерации от 12.12.1993, провозгласившей человека с его правами и свободами высшей ценностью, а признание, соблюдение и защиту прав и свобод человека и гражданина – обязанностью государства, Закон РФ «О прокуратуре Российской Федерации» от 17.01.1992 № 2202-1 в редакции от 17.11.1995 г. выделил прокурорский надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в самостоятельную главу, подчеркнув его особенности.

С момента включения в Закон о прокуратуре гл. 2 прошло более 20 лет, а прокурорский надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина продолжает оставаться одним из востребованных и приоритетных направлений деятельности прокуратуры по защите конституционных прав граждан, что позволяет сделать вывод о своевременности и правильности его законодательного закрепления.

Пунктом 6 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» к приоритетным объектам прокурорской правозащиты при осуществлении прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина отнесены граждане, нуждающиеся в особой социальной и правовой защите.

Одной из наиболее социально уязвимых групп граждан, особенно нуждающихся в государственной поддержке и защите со стороны прокуратуры, являются инвалиды. Прокурорский надзор за соблюде-

нием прав инвалидов всегда был актуален, а прокурорские проверки исполнения законов, регламентирующих права инвалидов, носили системный характер и проводились в трудовой, образовательной сферах, сферах здравоохранения, социальной защиты и обеспечения.

Решением коллегий Генеральной прокуратуры Российской Федерации и Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 03.03.2017 г. «О состоянии законности и практике прокурорского надзора в сфере исполнения законодательства о защите прав инвалидов» прокурорский надзор в сфере защиты прав инвалидов обозначен в качестве одного из приоритетных, поскольку охватывает широкий круг вопросов, касающихся их жизнедеятельности.

Таким образом, инвалиды определены в качестве приоритетных объектов прокурорской правозащиты, а прокурорский надзор за соблюдением их прав – в качестве приоритетного направления прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина.

Однако массовый характер нарушений прав инвалидов, повышенный уровень их социальной уязвимости, вызванной ненадлежащим состоянием здоровья и невозможностью должным образом защитить свои права, требуют постоянного прокурорского внимания к этой социальной группе лиц, законодательного закрепления инвалидов и иных социально уязвимых категорий граждан в качестве приоритетных объектов прокурорской правозащиты в Законе о прокуратуре.

С учетом названной ситуации в развитие п. 2 ст. 1, п. 1 ст. 26 Закона о прокуратуре полагаем необходимым в новом абз. 2 п. 1 ст. 26 Закона о прокуратуре указать приоритетные объекты прокурорской правозащиты, причислив к ним инвалидов, недееспособных, ограниченно дееспособных, престарелых граждан, что позволит более адресно и четко очертить правозащитную роль органов прокуратуры в социальном государстве.

В научном мире не ново мнение о необходимости закрепления специальных полномочий прокуроров по обязательности защиты прав граждан, которые не могут самостоятельно защитить свои интересы (инвалидов, недееспособных, несовершеннолетних, престарелых) [5, с. 13], которое нами разделяется в полной мере.

Помимо специальных средств (полномочий) прокурора по защите социально уязвимых граждан необходимо предусмотреть и особый приоритетный и менее формализованный порядок проведения проверок соблюдения прав таких граждан, обозначив его в ст. 26 Закона о

прокуратуре. Проверки соблюдения прав социально уязвимых граждан надлежит организовывать и проводить по каждому случаю обращения, либо получения информации о нарушении их прав без условий и ограничений, установленных п. 2 ст. 21 Закона о прокуратуре. Проверки соблюдения прав инвалидов, помещенных в психиатрические стационары и социальные учреждения, проводить в особом порядке на системной основе.

Подробному анализу подлежит правовая категория: инвалид как объект прокурорской правозащиты.

Понятие инвалид содержится в ст. 1 Федерального закона № 181-ФЗ. В зависимости от степени расстройства функций организма лицам, признанным инвалидами, устанавливается группа инвалидности, а лицам в возрасте до 18 лет устанавливается категория «ребенок-инвалид».

Признание лица инвалидом осуществляется федеральным учреждением медико-социальной экспертизы в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Однако в качестве объектов прокурорской «правозащиты» должны выступать не только инвалиды, которым официально установлены группы инвалидности, но и иные лица, имеющие нарушения здоровья со стойким расстройством функций организма, приводящим к ограничению жизнедеятельности и вызывающим необходимость в социальной защите таких лиц, которые по каким-либо объективным причинам не признаны инвалидами в установленном порядке.

К такого рода объективным причинам можно причислить:

– младенческий (малолетний) возраст, в силу которого опекун (законный представитель несовершеннолетнего) еще не успел оформить для ребенка документы в целях установления категории «ребенок-инвалид»;

– неграмотность, непросвещенность, одиночество;

– маломобильность, плохое самочувствие больных граждан, отдаленность мест их проживания от лечебных учреждений и учреждений МСЭ, и другие факторы, создающие препятствия для осуществления процедур признания указанных лиц инвалидами.

Так, например, в подп. 1 ч. 1 ст. 15 Закона об основах социального обслуживания в качестве получателей социальной услуги определены не только инвалиды, но и маломобильные граждане, полностью либо частично утратившие способности либо возможности осуществлять самообслуживание, самостоятельно передвигаться, обеспечивать ос-

новые жизненные потребности в силу заболевания, травмы, возраста даже при отсутствии инвалидности.

Такие люди должны также выступать приоритетным объектом правозащиты, ибо назначение им инвалидности является не чем иным, как формальным закреплением ненадлежащего состояния здоровья.

С целью организации прокурорского надзора за исполнением законов в сфере защиты прав инвалидов, обеспечения участия прокуроров в судах в защиту их прав и при реализации иных функций прокуратуры вне уголовно-правовой сферы, а также для выбора стиля общения с инвалидом при непосредственном общении с ним, получении объяснений, чтобы понимать состояние человека, его возможности выразить свои мысли и формулировать жалобы, необходимо четко представлять себе особенности состояния здоровья инвалида, степень его дееспособности.

В этом поможет предлагаемая нами классификация данной социальной общности – разграничение инвалидов на условные группы по различным основаниям: группам инвалидности, видам заболеваний, которыми страдают инвалиды, причинам получения заболеваний, повлекших инвалидность, степени дееспособности инвалидов.

### Классификация инвалидов

Основания классификации	в зависимости от стойких расстройств функций организма, повлекших инвалидность	Инвалиды с нарушениями умственного, психического развития (с ментальными нарушениями);
		инвалиды с нарушениями речи;
		инвалиды с нарушениями сенсорных функций;
		инвалиды с нарушениями опорно-двигательного аппарата, функций сердечно-сосудистой, дыхательной, пищеварительной, эндокринной, иммунной систем и др.;
		инвалиды с нарушениями, обусловленными физическим внешним уродством
	по группам инвалидности	первая
		вторая
		третья
		ребенок-инвалид
	по причинам возникновения заболеваний, повлекших инвалидность	Инвалиды Великой Отечественной войны (далее ВОВ) и инвалиды боевых действий
Инвалиды из числа лиц, проходивших военную службу, службу в ОВД, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах		

		уголовно-исполнительной системы, войсках национальной гвардии Российской Федерации вследствие военной травмы и вследствие заболевания, полученного в период военной службы (службы)		
		Инвалиды вследствие чернобыльской катастрофы		
		Ставшие инвалидами вследствие воздействия радиации		
		Инвалиды – граждане Российской Федерации из числа кандидатов в космонавты-испытатели, космонавты-исследователи, из числа космонавтов-испытателей, космонавтов-исследователей, инструкторов-космонавтов-испытателей, инструкторов-космонавтов-исследователей, ставшие инвалидами вследствие ранения, контузии, увечья или заболевания, связанных с подготовкой или выполнением космического полета, независимо от продолжительности выслуги (работы)		
	исходя из видов назначаемого им пенсионного обеспечения	Инвалиды, которым установлена социальная пенсия по инвалидности		
		Инвалиды, которым назначена пенсия по инвалидности		
		Инвалиды, которым назначена страховая пенсия по инвалидности		
	исходя из возраста	нетрудоспособный возраст	дети-инвалиды	
		трудоспособный возраст	18–54 лет (женщины)	
			18–59 лет (мужчины)	
		пенсионный возраст	старше 55 лет (женщины)	
	старше 60 лет (мужчины)			
	исходя из места жительства	проживающие в городах		
		проживающие в сельской местности		
по степени дееспособности	дееспособные			
	ограниченно дееспособные			
	недееспособные			
Основания классификации	в зависимости от	стойких расстройств функций организма, повлекших инва-		
	лидность	лидность		
	по группам инвалидности			
	по причинам возникновения заболеваний, повлекших инвалидность			
	исходя из видов назначаемого им пенсионного обеспечения			
	исходя из возраста			
	исходя из места жительства			
по степени дееспособности				

### *Классификация инвалидов по степени дееспособности.*

Подробнее остановимся на классификации инвалидов по степени дееспособности. Определяя инвалидов в качестве одного из основных

объектов правозащиты со стороны органов прокуратуры, необходимо учитывать объем их правосубъектности (правовой статус), разграничивая лиц указанной категории *на дееспособных, ограниченно дееспособных, недееспособных*.

К *дееспособным* инвалидам согласно положениям ст. 21 ГК РФ относятся инвалиды, достигшие восемнадцатилетнего возраста, способные своими действиями приобретать и осуществлять гражданские права, создавать для себя гражданские обязанности и исполнять их (гражданская дееспособность).

К *недееспособным* инвалидам согласно ст. 29 ГК РФ относятся граждане, которые вследствие психических расстройств не могут понимать значения своих действий или руководить ими и признанные судом недееспособными в порядке, установленном гражданским процессуальным законодательством. Над такими инвалидами устанавливается опека. К таким инвалидам относятся инвалиды с нарушениями умственного, психического развития.

К *ограниченно дееспособным* инвалидам относятся инвалиды, которые вследствие психического расстройства могут понимать значение своих действий или руководить ими лишь при помощи других лиц, ограниченные судом в дееспособности в порядке, установленном гражданским процессуальным законодательством. Над такими инвалидами устанавливается попечительство. Они могут распоряжаться выплачиваемыми на них алиментами, социальной пенсией, возмещением вреда здоровью и в связи со смертью кормильца и иными предоставляемыми на содержание выплатами с письменного согласия попечителя, за исключением выплат, которыми они вправе распоряжаться самостоятельно.

К таким инвалидам относятся инвалиды с нарушениями умственного, психического развития.

На вопросах защиты лиц с ментальными нарушениями здоровья следует остановиться подробнее.

Защита уязвимых недееспособных лиц с психическими расстройствами является непосредственной прямой обязанностью государства, в первую очередь потому, что они в ней нуждаются больше, чем кто-либо.

Статьей 7 Рекомендаций Комитета министров Совета Европы R(2004)10 «Относительно защиты прав человека и достоинства лиц с психическими расстройствами» (далее – Рекомендаций Комитета ми-

нистров Совета Европы R(2004)10 государствам-членам предписано обеспечить наличие механизмов защиты уязвимых лиц с психическими расстройствами, в особенности тех, кто не имеет способности выразить согласие, или тех, кто может быть неспособен противостоять нарушению своих прав человека. Причем в качестве гарантии информированности и помощи в реализации прав пациентов Рекомендации Комитета министров Совета Европы R(2004)10 (ст. 6) предписывают обязательность для пациентов, получающих лечение или помещенных в стационар в связи с наличием психического расстройства, предоставления доступа к компетентному лицу или органу, независимому от психиатрической службы, который может, если это необходимо, оказать им помощь в понимании и осуществлении таких прав.

Статьей 38 Закона РФ от 02.07.1992 № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании», действующей четверть века, прямо предусмотрено создание независимой от органов здравоохранения «Службы защиты прав пациентов, находящихся в психиатрических стационарах».

Однако такой независимый от психиатрической службы специальный орган, призванный оказывать помощь в понимании и осуществлении прав людей с ментальными нарушениями, до настоящего времени не создан и, судя по серьезным сложностям в финансово-бюджетной сфере, вряд ли можно надеяться на его скорое создание в России.

Тем самым можно сделать вывод об отсутствии системной объективной помощи для лиц с ментальными нарушениями здоровья, ибо помощь в стационарах для таких лиц вызывает множество нареканий как от самих больных, так и от их родственников, а также представителей общественности и волонтеров. Не случайно незаконные помещения людей в стационары при отсутствии их воли в нарушение законодательства о психиатрической помощи были предметом рассмотрения не только в российских судах, но и в Европейском Суде по правам человека.

Серьезные проблемы на сегодняшний день существуют и с организацией государственного контроля в данной сфере. Изначально необходимо определиться, что предлагаемые нормы о контроле за соблюдением профессиональных стандартов в оказании психиатрической помощи, содержащиеся в Рекомендациях Комитета министров Совета Европы R(2004)10, в настоящее время, исходя из требований дейст-

вующего российского законодательства, практически нереализуемы. Так, требования ст. 37 Рекомендаций Комитета министров Совета Европы R(2004)10 к контролю в области оказания психиатрической помощи отличаются широтой полномочий, своим обширным спектром действия от российского понимания государственной контрольной деятельности, строго регламентированной Федеральным законом от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее закон № 294-ФЗ при проверках медицинских организаций).

Требования ст. 37 Рекомендаций Комитета министров Совета Европы R(2004)10 сводят контроль соблюдения стандартов к посещению и инспектированию психиатрических учреждений, если необходимо без предварительного уведомления; определяют направленность контрольных мероприятий на обеспечение сообщения властным органам для расследования случаев смерти лиц, госпитализированных или получающих лечение в недобровольном порядке; рассмотрения ситуаций, когда ограничивается общение; на обеспечение наличия процедур подачи жалоб и надлежащего ответа на жалобы.

В отношении лиц, к которым применяются положения законодательства о психиатрической помощи, лица, осуществляющие контроль, должны иметь право: встречаться с такими людьми наедине и с их согласия или с согласия их представителей, иметь доступ к их историям болезни в любое время; получать конфиденциальные жалобы от таких лиц; получать от органов или сотрудников, ответственных за оказание медицинской помощи или ухода таким лицам, любую информацию, которая может считаться разумно необходимой для осуществления ими своих функций, включая анонимные данные историй болезни.

Таковыми контрольными полномочиями не обладает ни один из органов государственного контроля в Российской Федерации. Органом, осуществляющим контроль в сфере оказания психиатрической помощи согласно ст. 45 Закона РФ «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании», является уполномоченный федеральным органом исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ в пределах своей компетенции при осуществлении государственного контроля качества и безопасности медицинской деятельности в соответствии с законодательством Российской Феде-

рации. На федеральном уровне таким органом является Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения – Росздравнадзор, на уровне субъектов РФ – уполномоченные ими органы. Однако следует иметь в виду, что такие органы при осуществлении контроля должны осуществлять свою деятельность в соответствии с законом № 294-ФЗ, то есть на плановой проверке (как правило, не чаще раз в три года и на внеплановой (строго по определенным основаниям, ключевыми из которых являются обращения самих пациентов). Однако сами пациенты с ментальными нарушениями зачастую не только не могут сформулировать нарушения своих прав, но и осознать это в силу крайне тяжелого состояния. Существуют и иные органы государственного контроля, которые могут осуществлять контроль за деятельностью лечебных учреждений, в их числе органы государственного пожарного надзора, Роспотребнадзора и др., деятельность которых также строго регламентирована положениями закона № 294-ФЗ.

В этой связи говорить о наличии должного государственного контроля за деятельностью психиатрических учреждений, законностью помещения лиц в стационары в недобровольном порядке в настоящее время не приходится.

Можно ли решить ситуацию в пользу больных с ментальными нарушениями, не игнорируя, а реально защищая их права при вышеуказанной ситуации, связанной с отсутствием специализированного органа (службы) по защите прав пациентов, находящихся в психиатрических стационарах, при отсутствии полномочий на постоянный контроль и беспрепятственный доступ к психическим больным в любое время у органов государственного контроля?

По нашему мнению, определенный выход из сложившейся бесконтрольной ситуации все же имеется, хотя, безусловно, он не решит всех проблем со специальной правозащитной службой и с осуществлением государственного контроля.

Единственным действенным правозащитным органом, обладающим реальным спектром полномочий, является прокуратура. Согласно ст. 45 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (далее – ГПК РФ), ст. 39 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС РФ) именно прокурор вправе обратиться в суд с заявлением, административным иском заявлением, соответственно, в защиту прав, свобод и законных интересов недееспособных граждан. Более того ст. 284 ГПК РФ предусматривает

обязательное рассмотрение заявления о признании гражданина недееспособным с участием прокурора.

В первых двух случаях прокурор выступает в качестве процессуальной фигуры защитника прав социально уязвимых недееспособных больных, обращаясь в суды в их интересах, а при участии в рассмотрении заявлений о признании лиц с психическими расстройствами недееспособными прокурор является неким «государственным гарантом» недопустимости нарушений прав указанной категории лиц.

Учитывая то обстоятельство, что принудительное помещение в стационар является ничем иным, как принудительным лишением, ограничением свободы больного человека, в том числе и недееспособного, принимая во внимание ненадлежащее состояние контроля за помещением и нахождением лиц, страдающих психическими расстройствами, в стационарах, возникает необходимость усиления прокурорского надзора за соблюдением конституционных прав лиц, страдающих психическими расстройствами, особенно помещенных в стационары.

Интересен в связи с указанным опыт прокуратуры Франции по проверке законности помещения в психиатрическую лечебницу душевнобольных лиц. По данному вопросу прокурор удостоверяет, «скрупулезно ли были выполнены правила и не было ли помещение в лечебницу актом произвола». Прокурор Республики должен раз в три месяца посещать каждое психиатрическое учреждение. Он проверяет книги записей, содержащие данные о приеме больных и их освобождении. Он также принимает всех больных, которые требуют встречи с ним [6, с. 15].

В связи с этим, по аналогии с надзором за исполнением законов в местах принудительного содержания, который регламентируется приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 08.08.2011 № 237 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением законодательства при содержании подозреваемых и обвиняемых в изоляторах временного содержания органов внутренних дел, пограничных органов ФСБ России, на гауптвахтах, в конвойных помещениях судов (военных судов)», в лечебных учреждениях, предусматривающих принудительное помещение и содержание лиц, страдающих психическими расстройствами, в стационарах, предлагается также на постоянной основе осуществлять надзорные мероприятия, ежедневно проверяя в специальных стационарах условия содержания больных, а при

получении сведений (жалоб) о нарушении их прав – проверку проводить безотлагательно; осуществлять надзорные мероприятия, практикуя проведение проверок содержания больных в вечернее и ночное время, а также в выходные и праздничные дни.

Какие же правовые основания необходимы для такого рода интенсивного надзора? В новом абзаце п. 1 ст. 26 Закона о прокуратуре необходимо указать в числе приоритетных объектов прокурорской правозащиты недееспособных, ограниченно дееспособных, престарелых граждан. В данную статью следует также включить норму об обязательных проверках соблюдения прав инвалидов, помещенных в психиатрические стационары и социальные учреждения в особом порядке на системной основе.

Неизбежно возникнет потребность в принятии специального приказа Генерального прокурора Российской Федерации о проведении надзорных мероприятий за исполнением законов о психиатрической помощи и соблюдением конституционных прав лиц с ментальными нарушениями, в том числе принудительно помещенными в стационары для лечения, существо которого излагалось в настоящем параграфе выше.

### **Библиографический список**

1. Росинский В.В. Конституционные основы правозащитной деятельности прокуратуры Российской Федерации. – М.: Альфа-М, 2010.
2. Басков В.И. История прокуратуры Российской империи.
3. Российское законодательство X–XX вв. – М., 1991. Т. 8.
4. О прокурорском надзоре // Судебные уставы 1864 г. – СПб., 1866.
5. Шульц П. Функции прокурора Республики вне рамок уголовного преследования во Франции. В сб. материалов III Международного семинара с участием экспертов Совета Европы, 22–23 сентября 2004 г. Функции прокуратуры вне рамок уголовного преследования: вопросы теории и практики. – М., 2005.

## **Какителашвили Михаил Михайлович**

канд. юрид. наук, доцент кафедры международного сотрудничества в сфере прокурорской деятельности Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации

**Kakitelashvili M.M.**

candidate of Science in Law, associate Professor Department of international cooperation of the Prosecutor's activities Academy of the Prosecutor General's office Russian Federation

### **ЗАЩИТА ПРОКУРОРОМ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА В ГОСУДАРСТВАХ – УЧАСТНИКАХ СНГ**

---

#### **Defense attorney rights and freedoms of man and citizen in the States – participants CIS**

**Аннотация.** Статья посвящена сравнительно-правовому исследованию законодательства стран СНГ по защите прокурором прав и свобод человека и гражданина. Сравняются объем полномочий прокурора в государствах – участниках СНГ по защите прокурором прав и свобод человека и гражданина.

На основе действующего законодательства и анализа практики деятельности органов прокуратур государств – участников СНГ в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина высказываются предложения, направленные на повышение эффективности деятельности российской прокуратуры.

**Abstract.** Article is devoted comparative legal to a research of the legislation of the CIS countries on protection by the prosecutor of the rights and freedoms of the person and the citizen. The volume of powers of the prosecutor in the State Parties of the CIS on protection by the prosecutor of the rights and freedoms of the person and citizen are compared.

On the basis of the current legislation and the analysis of practice of activity of bodies of prosecutor's offices of the State Parties of the CIS in the sphere of protection of the rights and freedoms of the person and citizen the offers directed to increase in efficiency of activity of the Russian prosecutor's office express.

**Ключевые слова:** прокуратура; СНГ; права и свободы; конституция; полномочия.

**Key words:** prosecutor's office; CIS; rights and freedoms; constitution; powers.

В соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права<sup>1</sup> в национальном законодательстве государствах – участниках СНГ и международных актах СНГ сформирована правовая база для успешной защиты прав и свобод человека и гражданина.

Так в ст. 2 Устава СНГ<sup>2</sup> в качестве одной из целей Содружества является обеспечение прав и свобод человека. К сферам совместной деятельности государств СНГ относится обеспечение прав и основных свобод человека (ст. 4 Устава СНГ).

Декларация о соблюдении принципов сотрудничества в рамках СНГ от 14.02.1992<sup>3</sup> закрепляет необходимость обеспечить «неукоснительное соблюдение международных стандартов в области прав человека и основных свобод, включая права национальных меньшинств» (п. 4). На глав государств-членов возложена обязанность «отрабатывать механизм ответственности» за нарушение принципов, указанных в данном документе (п. 7).

В Декларации глав государств СНГ о международных обязательствах в сфере прав человека и основных свобод от 24.09.1993<sup>4</sup> отмечается необходимость решать проблемы, связанные с выполнением международных договоров и соглашений по правам человека, выявлять и устранять препятствия эффективному соблюдению прав человека и основных свобод (п. 2).

Важным для государств Содружества стала разработка и принятие Конвенции СНГ по правам человека<sup>5</sup> (далее – Конвенция СНГ), в ко-

---

<sup>1</sup> См., например: Устав ООН, Хельсинкский Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (подписан в г. Хельсинки 01.08.1975) и др.

<sup>2</sup> Исполнительный комитет СНГ. URL: <http://www.cis.minsk.by/page.php?id=180> (дата обращения: 24.11.2017).

<sup>3</sup> Содружество. Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ. 1992. Выпуск второй. С. 30.

<sup>4</sup> Содружество. Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ. 1993. № 4 (12). С. 33–34.

<sup>5</sup> Собрание законодательства РФ. 1999. № 13. Ст. 1489.

торой закреплён широкий перечень прав, известных по наиболее важным правозащитным документам, таким как: Всеобщая декларация прав человека, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, Международный пакт о гражданских и политических правах, Европейская конвенция по правам человека.

Характерной чертой всех конституций государств – участников СНГ является наличие положений о том, что права и свободы человека и гражданина являются высшей ценностью, их признание, соблюдение и защита – обязанностью государства<sup>1</sup>.

Правозащитную деятельность призваны осуществлять все ветви государственной власти. Однако несомненно, что одним из основных элементов государственного механизма защиты прав и свобод человека и гражданина является прокуратура.

Главнейшей задачей, стоящей перед Координационным советом генеральных прокуроров государств – участников СНГ (далее – КСГП), является организация сотрудничества и взаимодействие генеральных прокуратур государств – участников СНГ в сферах обеспечения законности, прав и свобод человека и гражданина (ст. 1 Положения о КСГП)<sup>2</sup>.

В Модельный закон СНГ «О прокуратуре»<sup>3</sup> указывается, что прокуратура является независимым специализированным институтом государственной власти, действующим в целях обеспечения верховенства законов, защиты прав и свобод человека и гражданина.

Среди функций прокуратуры на первое место Модельный закон ставит надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина (ст. 5), а к постоянным приоритетам деятельности всех органов про-

---

<sup>1</sup> Бессарабов В.Г., Какителашвили М.М. Роль российской прокуратуры в обеспечении конституционной законности // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2013. № 5 (37). С. 49–55.

<sup>2</sup> Положение утверждено Решением Совета глав государств Содружества Независимых Государств о Координационном совете генеральных прокуроров государств – участников Содружества Независимых Государств от 25 января 2000 г. с изм. от 10 декабря 2010 г. URL: <http://www.ksgpcis.ru/documents-ksgp> (дата обращения 24.11.2017).

<sup>3</sup> Принят на двадцать седьмом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ (Постановление № 27-6 от 16 ноября 2006 г.).

куратуры относит соблюдение прав и свобод человека и гражданина (ст. 6).

Для многих зарубежных прокуратур правозащитная функция является приоритетной. Так в итоговом документе 7-й Конференции генеральных прокуроров государств – членов Совета Европы (5–6 июля 2006 г.) впервые официально получила одобрение модель построения российской прокуратуры. Более того, другим странам рекомендовано использовать опыт работы прокуратуры Российской Федерации в деле эффективной защиты органами прокуратуры прав личности с использованием своих полномочий вне уголовно-правовой сферы.

В подтверждение этого тезиса обратимся к законодательству государств – участников СНГ, закрепляющему полномочия прокуроров по защите прав и свобод человека и гражданина.

Надзор за исполнением законов центральными органами исполнительной власти, региональными представительными и исполнительными органами, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, и их должностными лицами, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов (так называемый «общий надзор») содержится также в законах о прокуратуре Кыргызской Республики, Республики Туркменистан и Республики Узбекистан.

Защита прокурором прав и свобод человека и гражданина представляет собой весьма широкую и многогранную надзорную функцию, которая охватывает огромное правовое поле и большое количество поднадзорных органов. Именно в сфере «общего надзора» органами прокуратуры выявляется наибольшее число нарушений законности, незаконных правовых актов<sup>1</sup>.

Именно в сфере «общего надзора» органами прокуратуры выявляется наибольшее число нарушений законности, незаконных правовых актов.

---

<sup>1</sup> Какителашвили М.М., Щукина Н.В. Состояние законности в сфере соблюдения социальных прав (свобод) граждан и работа органов прокуратуры / В сборнике: Права человека – высшее достижение современной цивилизации: Материалы научно-практической конференции. 2016. С. 96–101.

Например, в Российской Федерации в 2016 г. в ходе осуществления надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина прокурорами выявлено более 5 млн. нарушений федерального законодательства (в том числе 407 тыс. незаконный правовых актов), с целью устранения которых принесено 398 тыс. протестов, направлено 689 тыс. исков (заявлений) в суд общей юрисдикции, в арбитражный суд, внесено 767 тыс. представлений<sup>1</sup>.

Генеральный прокурор Российской Федерации Ю.Я. Чайка указывает на то, что «правозащитная функция прокуратуры ... должна стать системообразующей, поскольку главной задачей любой отрасли прокурорского надзора является защита прав и свобод человека»<sup>2</sup>.

В Азербайджане, Армении и Молдавии полномочия прокурора в основном ограничены уголовно-правовой сферой.

Так, в Республике Молдова, где надзор упразднен, в соответствии с ст. 4 Закона от 25.02.2016 № 3 «О прокуратуре» прокуратура выполняет следующие функции: а) руководит уголовным преследованием и осуществляет его, представляет обвинение в судебной инстанции; б) организует деятельность органов уголовного преследования в рамках уголовного процесса, руководит ею и контролирует ее; в) осуществляет, в том числе по собственной инициативе, контроль за соблюдением законодательства о специальной розыскной деятельности; г) осуществляет, в том числе по собственной инициативе, контроль за соблюдением законодательства о регистрации сообщений о совершенных или готовящихся преступлениях; д) возбуждает, рассматривает и участвует в рассмотрении дел о правонарушениях; е) обеспечивает международную правовую помощь по уголовным делам и международное сотрудничество в своей сфере деятельности; ж) участвует в единообразной реализации национальной и международной уголовной политики государства; з) представляет предложения по совершенствованию законодательства и участвует в разработке нормативных актов в своей сфере деятельности; и) применяет меры по защите свидетелей, потерпевших и других участников

---

<sup>1</sup> Сводный отчет по Российской Федерации по форме ООН за 2016 г.

<sup>2</sup> Чайка Ю.Я. Развитие органов прокуратуры: выступление на заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: стенограмма заседания Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 23 июня 2006 г.

уголовного процесса; j) в случае невозбуждения или прекращения уголовного преследования в соответствии с законом предъявляет гражданский иск и участвует в его рассмотрении; k) осуществляет контроль за соблюдением законов при применении мер защиты свидетелей, потерпевших и других участников уголовного процесса; l) рассматривает заявления и петиции согласно компетенции.

В Республике Армения прокуратура осуществляет надзор за законностью дознания и предварительного следствия (ст. 25), а оперативно-розыскная деятельность исключена из предмета надзорной деятельности.

В Законе Азербайджанской Республики «О прокуратуре» сохранен только надзор за исполнением законов в деятельности органов дознания и оперативно-розыскными органами (ст. 18).

В законодательстве государств СНГ, где сохранен «общий надзор», также прокурор активно защищает права человека в том числе вне уголовно-правовой сферы.

Одним из приоритетных направлений работы органов прокуратуры Республики Беларусь является защита трудовых, жилищных и иных социальных прав и свобод граждан.

Так, например, в 2016 г. органами прокуратуры Республики Беларусь проведено около 1 тыс. проверок в сфере соблюдения трудовых, жилищных и иных прав граждан, внесено порядка 4700 актов надзора, к дисциплинарной и административной ответственности привлечено более 6 тыс. должностных и юридических лиц.

В рамках надзора за исполнением законодательства о социальной защите инвалидов в Республике Беларусь Генеральной прокуратурой проведен мониторинг соблюдения требований правил дорожного движения, регламентирующих использование мест для стоянки и парковки, предназначенных для транспортных средств инвалидов.

В целях реализации приоритетов социальной и молодежной политики Генеральной прокуратурой в сентябре 2016 г. в Совет Министров Республики Беларусь внесены предложения о дополнении действующих нормативных правовых актов нормами, предусматривающими гарантированное предоставление рабочих мест молодым специалистам (рабочим, служащим), уволенным со срочной военной (альтернативной) службы.

Важной составной частью правозащитной функции прокуратуры Республики Казахстан является рассмотрение обращений о нарушении

ях законодательства, принятие мер к устранению нарушений прав и законных интересов физических и юридических лиц, восстановление нарушенных прав.

В целях исполнения закона Республики Казахстан «О порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц» Комитетом по правовой статистике и специальным учетам Генеральной прокуратуры Республики Казахстан проведена большая работа по созданию единой системы учета обращений граждан. Эта система дает возможность в режиме реального времени контролировать состояние работы госорганов с заявлениями и жалобами, анализировать их характер, тенденции и прогнозировать очаги социальной напряженности<sup>1</sup>.

Сведения об обращениях, разграниченные по характеру и видам, с отражением результатов их рассмотрения *online* поступают от 8 137 государственных органов и органов местного самоуправления, из них 2 452 сельского и 3 874 районного звена, 934 городских, 807 областных и 70 центральных аппаратов государственных органов.

Характерной особенностью деятельности органов прокуратуры Республики Узбекистан является защита прав несовершеннолетних. Ограждение их от идей религиозного экстремизма, усиление духовно-нравственного воспитания несовершеннолетних. Прокуратурой предотвращено более 700 случаев ранних браков<sup>2</sup>.

Особое значение защите прав предпринимателей отводится в прокуратуре Кыргызстана, Казахстана и Узбекистана.

Деятельность органов прокуратуры направлена на защиту прав граждан, в том числе находящихся за пределами своего государства.

Так, учитывая то, что значительная часть граждан Таджикистана трудится в России, для органов прокуратуры этой Республики приоритетным направлением деятельности является надзор за исполнением законодательства о трудовой миграции и принимаются меры по защите прав трудовых мигрантов.

---

<sup>1</sup> Игонина Н.А., Какителашвили М.М. Использование современных технологий в деятельности органов прокуратуры по обеспечению законности правовых актов // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2015. Т. 48. № 4. С. 49–53.

<sup>2</sup> Прокуратура Республики Узбекистан. URL: [http://www.prokuratura.uz/ru/pages/protect\\_rights/](http://www.prokuratura.uz/ru/pages/protect_rights/) (дата обращения: 17.11.2017).

В Республике Таджикистан иностранные граждане в праве на труд приравнены к гражданам страны и соответственно пользуются всеми правами и обязанностями. В связи с чем осуществляется постоянный надзор за исполнением законодательства о трудовой миграции и принимаются меры по защите прав трудовых мигрантов.

Другой пример. По обращению жителя г. Санкт-Петербурга К. проведена проверка о несвоевременной выплате ему заработной платы в филиале ОАО «Белтрубопроводстрой», расположенном в г. Санкт-Петербурге.

Установлено, что нанимателем систематически допускались нарушения сроков выплаты заработной платы работникам филиала. Задолженность по выплате заработной платы непосредственно К. за сентябрь 2015 г. составила 70 905 российских рублей.

По результатам проведенной проверки руководству ОАО «Белтрубопроводстрой» объявлено официальное предупреждение о недопустимости нарушения обществом и филиалами трудового законодательства в части соблюдения сроков выплаты заработной платы, осуществления надлежащего контроля за деятельностью филиалов.

По итогам принятия мер прокурорского реагирования трудовые права работника восстановлены и заработная плата ему выплачена в полном объеме.

Подводя итог, сделаем ряд выводов.

Прокурорский надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина – одно из звеньев правозащитного механизма в государстве. Прокурорский надзор служит гарантией справедливого распределения социальных возможностей, защиты политических, экономических, культурных и иных прав граждан.

Изучение законодательства и прокурорской практики по защите прав и свобод человека и гражданина в зарубежных странах дает отечественной прокуратуре возможность использовать позитивный опыт и повысить эффективность работы на этом направлении.

### **Библиографический список**

1. Бессарабов В.Г., Какителашвили М.М. Роль российской прокуратуры в обеспечении конституционной законности // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2013. № 5 (37).
2. Игонина Н.А., Какителашвили М.М. Использование современных технологий в деятельности органов прокуратуры по обеспечению

законности правовых актов // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2015. Т. 48. № 4.

3. Какителашвили М.М., Щукина Н.В. Состояние законности в сфере соблюдения социальных прав (свобод) граждан и работа органов прокуратуры / В сборнике: Права человека – высшее достижение современной цивилизации: Материалы научно-практической конференции. 2016.

### **Колесов Михаил Владимирович**

канд. юрид. наук, доцент кафедры организации и управления в органах прокуратуры Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, советник юстиции

**Kolesov M.V.**

candidate of legal Sciences, associate Professor of organization and management in the Prosecutor's office of Academy of Prosecutor General of the Russian Federation, counselor of justice

## **ПЕРСПЕКТИВНЫЕ МЕТОДЫ ЗАЩИТЫ ПРАВА ЧЕЛОВЕКА НА ДОСТУП К ПРАВОСУДИЮ**

---

### **Perspective methods of protecting the human right to access to justice**

**Аннотация.** В статье рассматривается один из возможных способов оптимизации деятельности правоохранительных органов – переход на цифровой документооборот, внедрение государственной автоматизированной системы правовой статистики, как важнейшего механизма повышения прозрачности учетно-регистрационной дисциплины. Предполагаемые новшества существенным образом облегчат доступ граждан к правосудию, поскольку несвоевременная регистрация и рассмотрение сообщения о преступлении является существенным препятствием для реализации данного конституционного права. Необходимость внедрения новых технологий, быстрого и безопасного обмена информацией на уровне являются определяющими критериями дальнейшего развития и совершенствования правоохранительных ор-

ганов в рамках намеченной на ближайшее время электронной цифровой трансформации их деятельности.

**Abstract.** The article considers one of the possible ways to optimize the activities of law enforcement agencies – the transition to digital workflow, the introduction of a state-controlled automated system of legal statistics, as the most important mechanism to increase the transparency of registration and registration discipline. The proposed innovations will significantly facilitate citizens' access to justice, since late registration and consideration of a report on a crime is a significant obstacle to the implementation of this constitutional right. The need to introduce new technologies, rapid and secure information exchange at the level are the defining criteria for the further development and improvement of law enforcement bodies within the framework of the electronic digital transformation planned for the near future.

**Ключевые слова:** оптимизация, улучшение, функционирование, правоохранительные органы, государство, государственные органы, прокуратура, правовая статистика, учетно-регистрационная дисциплина, право на доступ к правосудию, безопасность, обмен информацией, электронный документооборот.

**Key words:** optimization, improvement, functioning, law enforcement agencies, the state, state bodies, prosecutor's office, legal statistics, registration and registration discipline, the right to access to justice, security, information exchange, electronic document management.

Право на беспрепятственный доступ к правосудию является одним из базовых прав человека, закрепленных в Конституции Российской Федерации<sup>1</sup>. Проживая в условиях развитого социального общества, демократического государства, в законах которого имеется четкое определение прав, свобод и обязанностей человека, последний имеет определенные гарантии на исполнение государством взятых на себя обязательств по соблюдению прав индивида. Именно наличие в своде законов присущих человеку и прав, и свобод, уважающих природу и сущность человека, а также правовых механизмов, позволяющих их реализовывать, является залогом комфортного проживания людей на суверенной территории страны.

---

<sup>1</sup> Колесов М.В. Прокурорский надзор за исполнением законов при расследовании должностных преступлений, связанных с укрытием преступлений от учета: Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2015. С. 3.

Общество, состоящее из людей, уверенных в соблюдении их прав в каких бы то ни было обстоятельствах, гармонично развивается, не испытывает дискомфорта и неуверенности в завтрашнем дне.

«Здоровое» общество способствует, в свою очередь, развитию государства, его институтов, прививает уважение к его законам и традициям.

Вместе с тем идеальная модель подобного развития и взаимодействия – это цель, к которой надо стремиться; в обычной жизни нарушения прав человека встречаются нередко. Самым серьезным поправлением прав следует считать преступление, а сама преступность представляет собой социально-правовое, исторически изменчивое негативное массовое явление<sup>1</sup>.

Важность участия государства в проблеме борьбы с преступностью в Российской Федерации имеет нормативное закрепление: так, в п. «е» ч. 1 ст. 114 Конституции Российской Федерации указано, что «правительство Российской Федерации осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью».

Поскольку в рамках данной статьи речь преимущественно будет идти о досудебных стадиях уголовного судопроизводства, о результативности деятельности специально уполномоченных государственных органов можно судить о степени доверия к ним граждан.

По результатам опросов, проведенных ВЦИОМ, доверие к сотрудникам полиции своего региона в 2016 г. выражают 47 % россиян (в 2015 г. – 46 %). Чаще, чем в среднем по выборке, об этом говорят 18–24-летние (55 %). Однако другая половина граждан (47 %) еще относится к полицейским с недоверием. Индекс оценок работы полиции с 2013 по 2016 гг. остается практически неизменным: 47–46 п. (при возможном минимуме 0 и максимуме 100 п.)<sup>2</sup>.

Представляется, что приведенную оценку деятельности сотрудников органов внутренних дел в целом можно экстраполировать и на другие правоохранительные органы... Иными словами, недоверие

---

<sup>1</sup> Алауханов Е. Криминология: Учебник. – Алматы, 2008.

<sup>2</sup> URL: <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=115938> (дата обращения: 20.11.2017).

граждан к государственной правоохранительной системе остается, к сожалению, на весьма высоком уровне<sup>1</sup>.

Помимо собственно негативной оценки результатов работы государства на поприще борьбы с преступностью, можно констатировать и тот факт, что закрепленные в Конституции Российской Федерации неотъемлемые права человека, в том числе и на доступ к правосудию, остаются скорее декларативными, существующими скорее на бумаге, чем в реальной жизни.

Учитывая имеющиеся недостатки, следует особенно подчеркнуть, что деятельность отечественных правоохранительных органов нуждается в серьезной корректировке и оптимизации.

Рассмотрим некоторые способы этого на примере конституционно-го права на доступ человека к правосудию. Представляется, что данное право заключается в возможности обращения лица в компетентные органы с сообщением о произошедшем в отношении него правонарушении. Следует подчеркнуть, что человек не просто имеет право обратиться – его сообщение должно быть услышано, и по нему должны быть приняты все предусмотренные законом меры, направленные на восстановление его поправных прав.

Наличие указанных прав индивида корреспондируется обязанностями государства «слышать» и принимать соответствующие меры – в этом проявляется одна из важнейших составляющих государственной социально-ориентированной политики.

Как показывает практика, даже в части таких, казалось бы, простых моментов, как принятие и рассмотрение сообщений о преступлении состояние законности далеко от идеала. Соблюдение учетно-регистрационной дисциплины является предметом обсуждения многие годы, однако сообщения о преступлении и преступления продолжают скрываться от учета.

Одним из перспективных способов противодействия данному негативному явлению является постепенное введение в эксплуатацию государственной автоматической системы правовой статистики (далее – ГАС ПС). Возможности данного программного обеспечения существенным

---

<sup>1</sup> Колесов М.В. Еще раз к вопросу об актуальности взаимодействия органов прокуратуры со СМИ и общественностью / Взаимодействие органов прокуратуры со средствами массовой информации: Сб. статей. Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2017. С. 17–23.

образом превосходят нынешнюю систему учета и регистрации в части повышения ее оперативности и прозрачности. Важность и перспективность перехода с бумажного документооборота в цифровой в области деятельности правоохранительных органов находит свое отражение, в частности, в Указах Президента Российской Федерации.

Приведем некоторые из них:

1. Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 гг., утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 09.05.2017 № 203.

2. Стратегия научно-технологического развития Российской Федерации, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 01.12.2016 № 642.

3. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 31.12.2015 № 683.

4. Доктрина информационной безопасности Российской Федерации, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 05.12.2016 № 646.

Генеральная прокуратура Российской Федерации в данном процессе занимает одно из ведущих мест, поскольку учет сообщений о преступлении относится к ее компетенции.

Приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 14.09.2017 № 627 утверждена Концепция цифровой трансформации органов и организаций прокуратуры Российской Федерации до 2025 г., в которой определены цели, задачи, принципы и основные направления в области информатизации органов прокуратуры Российской Федерации. Введение в эксплуатацию ГАС ПС по территории всего государства отнесено к наиболее важным направлениям трансформации.

Конечными целями внедрения цифровых технологий и создания прозрачной высокотехнологичной среды является более оперативное взаимодействие органов прокуратуры Российской Федерации, бизнеса и граждан. Немаловажным фактором станет в данной связи повышение эффективности информационного сопровождения процессов надзорной деятельности органов прокуратуры, повышения оперативности прокурорского реагирования на нарушения закона. Как верно указано

М.М. Какителашвили, «информационные процессы являются основой для аналитического обеспечения прокурорской деятельности»<sup>1</sup>.

Важность этих нововведений подчеркнул Генеральный прокурор Российской Федерации Ю.Я. Чайка на оперативных совещаниях, проведенных 6 и 24 октября в городах Екатеринбурге и Симферополе, на тему: «О первоочередных задачах по внедрению в органах прокуратуры Российской Федерации информационных технологий и мерах по укреплению законности в деятельности субъектов учета».

Перспективным средством повышения эффективности надзорной деятельности прокурора в части сокращения времени прохождения служебной документации является переход на цифровой документооборот. Конечно же, здесь следует учитывать требования безопасности электронного информационного обмена, учитывая количество кибератак, которым подвергаются серверы и информационные порталы различных государственных органов.

Результатом перехода на цифровой документооборот должно стать существенное сокращение времени прохождения обращений до конкретного исполнителя, что даст последнему возможность более оперативного реагирования на нарушения закона. Помимо этого, значительную часть обращений граждан можно будет рассматривать в электронном виде, а также в электронном виде запрашивать необходимые документы и проводить требуемые выборки. Выезд на работника прокуратуры на место при таких обстоятельствах будет не всегда необходим.

Таким образом, внедрение новейших цифровых технологий, специально созданных информационных и аналитических компьютерных программ, переход на цифровой документооборот являются перспективными направлениями совершенствования прокурорской деятельности в части ее организационных аспектов. Более оперативное воздействие прокурора на нарушения законов при приеме, регистрации и рассмотрении сообщений о преступлениях, а также при рассмотрении обращений граждан будет являться существенным фактором соблю-

---

<sup>1</sup> Какителашвили М.М. Актуальные проблемы аналитического обеспечения прокурорской деятельности при осуществлении надзора за законностью правовых актов в социальной сфере: Сб. науч. ст. / Науч. ред. А.Ю. Винокуров. – М.: Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2017. С. 58.

дения и защиты конституционного права человека и гражданина на доступ к правосудию.

### **Библиографический список**

1. Колесов М.В. Прокурорский надзор за исполнением законов при расследовании должностных преступлений, связанных с укрытием преступлений от учета: Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2015.
2. Алауханов Е. Криминология: Учебник. – Алматы, 2008.
3. Колесов М.В. Еще раз к вопросу об актуальности взаимодействия органов прокуратуры со СМИ и общественностью / Взаимодействие органов прокуратуры со средствами массовой информации: Сб. статей. Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2017.
4. Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 гг., утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 09.05.2017 № 203.
5. Стратегия научно-технологического развития Российской Федерации, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 01.12.2016 № 642.
6. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 31.12.2015 № 683.
7. Доктрина информационной безопасности Российской Федерации, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 05.12.2016 № 646.
8. Какителашвили М.М. Актуальные проблемы аналитического обеспечения прокурорской деятельности при осуществлении надзора за законностью правовых актов в социальной сфере: Сборник науч. статей / Науч. ред. А.Ю. Винокуров. – М.: Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2017.

**Мазаев Владимир Дмитриевич**

д-р юрид. наук, проф. кафедры конституционного  
и административного права НИУ  
«Высшая школа экономики»

**Mazayev V.D.**

doctor of law, Professor of constitutional and administrative  
law National research UNIVERSITY  
«Higher school of Economics»

## **ЦЕЛЕПОЛАГАНИЕ В ЭКОНОМИКЕ (КОНСТИТУЦИОННЫЙ АСПЕКТ)**

---

### **Goal-setting in the economy (constitutional aspect)**

**Аннотация.** В статье раскрываются конституционные основы политического выбора в экономике, обосновывается существование конституционно-правового института целеполагания в формировании экономической политики, выделяются основные элементы данного института, в том числе основные принципы экономического развития; экономические права и свободы; публично-властные субъекты (институты) выбора; способы и методы выбора; ответственность за выбор. Дается развернутая характеристика каждого из названных структурных элементов.

**Abstract.** The article reveals the constitutional foundations of political choice in the economy, justifies the existence of a constitutional legal institution of goal-setting in the formation of economic policy, identifies the main elements of this institution, including the basic principles of economic development; economic rights and freedoms; publicly-authoritative subjects (institutions) of choice; methods and methods of choice; responsibility for the choice. A detailed description of each of these structural elements is given.

**Ключевые слова:** конституция, экономический выбор, целеполагание, принципы, формы, методы, ответственность.

**Key words:** constitution, economic choice, goal-setting, principles, forms, methods, responsibility.

Конституция является уникальным правовым актом, возникновение которого в значительной мере обусловлено появлением новых экономических отношений, основанных на свободе экономической деятельности, ограничении государства в экономике. Конституция обеспечивает модель политического и экономического выбора, в которую включает определение стратегических целей, задач, направлений, методов и форм развития общества. С учетом обострившихся в последнее десятилетие проблем экономического развития Российского государства, в том числе связанных с неудовлетворительным состоянием институтов управления экономическими процессами<sup>1</sup>, возникает ряд вопросов к экономическому целеполаганию, к конституционно-правовому механизму экономического выбора в нашей стране.

С позиции традиционной экономики экономический выбор – это выбор наилучшего среди альтернативных решений, при которых достигается максимальное удовлетворение потребностей при минимуме затрат<sup>2</sup>. Согласно теории общественного выбора<sup>3</sup> выбор в сфере экономики – это коллективная выработка и принятие решений относительно производства, распределения, обмена и потребления общественных благ. А политическое решение – это прежде всего решение относительно общественных благ<sup>4</sup>. Сторонники данной теории используют понятие «конституционный выбор», под которым понимают учреждение прежде всего правил игры – правовых доктрин и рабочих правил, на базе которых определяется конкретная экономическая политика<sup>5</sup>. Согласно этой позиции конституция закрепляет основы экономического выбора, важнейшие цели, задачи, направления экономического развития.

Экономический выбор соотносится с понятием «экономическая политика» как часть и целое. Следует согласиться с М.А. Красновым в

---

<sup>1</sup> Ясин Е.Г. Развитие постсоветской экономики: из прошлого в будущее. – М.: Изд. Дом Высшей школы экономики, 2017. С. 13–19.

<sup>2</sup> <http://sociaconom.academic.ru/2806/>

<sup>3</sup> Данная теория представляет собой одно из направлений неоинституционализма, связанное с применением экономических методов анализа для изучения политических процессов. См.: Нуреев Р.М. Теория общественного выбора: Курс лекций. – М.: Издательский дом ГУ ВШЭ, 2005. С. 14.

<sup>4</sup> См.: Нуреев Р.М. Теория общественного выбора. Курс лекций. – М.: Издательский дом ГУ ВШЭ, 2005. С. 78–79.

<sup>5</sup> Там же. С. 85.

том, что стратегические цели и приоритеты следует рассматривать в качестве элементов экономической политики<sup>1</sup>.

Таким образом, экономический выбор является важнейшим элементом экономической политики. Но его определяющая ценность заключается в целеполагании экономического развития, в установлении системы базовых ориентиров, моделей и ценностей, на основе которых строится производство и распределение материальных благ.

Экономический выбор предопределяется философско-нравственными основами данного общества, историческими и цивилизационными факторами каждого конкретного государства, объективными возможностями условий экономического роста (материальные и человеческие ресурсы). Экономический выбор так или иначе выражается в политических установках, посредством проявления политической воли.

В экономическом выборе, на наш взгляд, отражаются три основных блока вопросов: 1) ориентиры (цели) экономического развития, которые могут быть направлены как на путь поступательного прогрессивного развития, так и по пути консервации старых хозяйственных форм и укладов; 2) задачи экономического развития или предполагаемые результаты, которые могут быть направлены как на удовлетворение интересов узкой социальной группы, элиты, так и на обеспечение благополучия всего общества, интересов индивида; 3) способы и формы осуществления такого выбора. Достижение поставленных целей в экономике может быть сопряжено с развитием демократических форм и методов либо с авторитарными способами управления экономическими процессами.

Ясная и предметная постановка целей экономического развития, задач и способов достижения является залогом достижения современного уровня экономического развития. Нельзя не согласиться с Г.А. Явлинским в том, что формирование в России в 1990 и 2000-е гг. системы экономических отношений в значительной мере было результатом не вполне осознанных шагов политиков, которые не

---

<sup>1</sup> См.: Краснов М.А. Конституционно-правовой механизм выработки экономической политики России // Право. Журнал высшей школы экономики. 2012. № 3. С. 64–65.

вполне внятно определяли цели новой экономической модели, что породило основные слабости российской экономики<sup>1</sup>.

Более того, пример российской ваучерной приватизации показывает, что размытость целей данного процесса, привела к искажению основ нового общества. По мнению О.Е. Кутафина, несправедливость проведенной приватизации породила основные проблемы построения конституционного, правового государства, искажения конституционных ценностей<sup>2</sup>.

*Институт экономического целеполагания.* При всем многообразии экономических подходов обществу необходимы устойчивые «реперы» долгосрочного целеполагания<sup>3</sup>. Они могут быть сформулированы и обеспечены как универсальные ориентиры только в конституционно-правовых актах. Если говорить о конституционных нормах, которые воздействуют на общественные отношения в сфере экономического выбора, то их можно объединить в отдельный субинститут института конституционных основ экономической системы<sup>4</sup>. Можно выделить ряд конституционных положений, в которых выражены важнейшие элементы экономического выбора: 1) основные вектора экономического развития; 2) субъекты и участники выбора; 3) экономические права и свободы; 4) публично-властные субъекты (институты) выбора; 5) способы выбора; 6) принципы выбора; 7) форма (источник) выражения выбора; 8) методы выбора; 9) ответственность за выбор.

*Вектора целеполагания.* Конституции РФ устанавливает несколько векторов экономического развития. Так, в преамбуле Конституции РФ закреплено: а) стремление обеспечить благополучие и процветание

---

<sup>1</sup> См.: Явлинский Г.А. Рецессия капитализма – скрытые причины. – М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2014. С. 147, 149.

<sup>2</sup> См.: Кутафин О.Е. Российский конституционализм. – М., 2008. С. 342.

<sup>3</sup> Согласно п. 4 ст. 3 Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» целеполагание – определение направлений, целей и приоритетов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации // Собрание законодательства РФ. 30.06.2014. № 26 (ч. I). Ст. 3378.

<sup>4</sup> Об институте конституционных основ экономической системы подробнее см.: Конституция Российской Федерации: от образа будущего к реальности (к 20-летию Основного закона России) // Л.В. Андриченко, С.А. Боголюбов, В.И. Васильев и др. / Под ред. Т.Я. Хабриевой. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения. ИД «Юриспруденция», 2013. С. 466–478.

России; б) ответственность за Родину перед нынешними и будущими поколениями; в) сохранение государственного единства; г) позиционирование себя частью мирового сообщества.

Ценностные ориентиры благополучия и процветания направлены на экономический рост, сохранение, приращение богатств страны, общественного блага, что в современных условиях невозможно без поиска и внедрения новых передовых технологий. Ответственность перед будущими поколениями обуславливают постановку и решение задач по сохранению и приумножению основных экономических ресурсов, самоограничения общества в расходовании национальных богатств, в обеспечении экологического благополучия страны. Ответственность за Родину и стремление сохранить государственное единство нацеливают на обеспечение интересов национального государства, его экономического суверенитета. В то же время принадлежность России к мировому сообществу требует решение задач экономического выбора страны с учетом открытости и взаимосвязанности с глобальной системой международного рынка.

В гл. 1 «Основы конституционного строя» также следует выделить несколько базовых ориентиров. Основным критерием экономического целеполагания является человек, его права и свободы как высшая ценность (ст. 2 Конституции РФ). Характеристика Российского государства как правового и демократического (ч. 1 ст. 1 Конституции РФ) определяют основные цели и методы социально-экономической политики, в том числе экономического выбора. Согласно ч. 1 ст. 7 Конституции РФ политика государства направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Конституционные ценности правового, демократического и социального государства с рыночной экономикой связываются в единую подсистему как (вектора) социально-экономической политики. Данный подход подтверждается в правовых позициях КС РФ. Так, в Постановлении Конституционного Суда РФ от 30.11.2016 № 27-П Конституция Российской Федерации, провозглашая целью политики Российской Федерации как правового демократического государства с социально ориентированной рыночной экономикой создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека (ст. 1, ч. 1; ст. 7, ч. 1), гарантирует гражданам не только свободу труда, но и право каждого на социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни,

инвалидности и в иных случаях, установленных законом, в том числе посредством создания пенсионной системы<sup>1</sup>.

Конституция РФ закрепила политический выбор в сфере экономики – рыночную модель. Рамки этой модели представлены в конституционных принципах экономической системы (ст. 8 Конституции РФ). На наш взгляд, не менее значимым для экономического целеполагания является конституционный принцип идеологического многообразия (ч. 1 ст. 13 Конституции РФ). Это принцип обеспечивает мировоззренческую свободу в поиске и формировании конституционного целеполагания в сфере экономики.

В нашей Конституции правовые вектора экономического выбора выражены слабо. Несомненно, что это вызвано «конституционными страхами» советского прошлого – мировоззренческой предопределенностью экономического развития.

*Субъекты и участники экономического выбора.* К субъектам прежде всего следует отнести суверенное национальное государство, которое является основным инструментом осуществления экономической политики (ч. 2 ст. 3 и ч. 1 ст. 4 Конституции РФ). Согласно данной логике, ведущую роль в экономическом выборе выполняет публичная власть, включая государственную и муниципальную, а если рассматривать институциональный аспект, то публично-властные образования. Так, основными полномочиями в сфере экономики наделены Российская Федерация (ст. 71, 72, 76 Конституции РФ), субъекты Федерации (ст. 72 и 73 Конституции РФ), муниципальные образования (ст. 130, 132 Конституции РФ). Органы публичной власти как представители публично-властных образований непосредственно осуществляют формирование и принятие решений по экономической политике, например, Правительство РФ обеспечивает проведение единой финансовой, кредитной и денежной политики (п. «б» ч. 1 ст. 114 Конституции РФ).

---

<sup>1</sup> См.: Постановление КС РФ от 30.11.2016 № 27-П «По делу о проверке конституционности п. 1 ч. 8 ст. 14 Федерального закона «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования» и ст. 227 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с запросом Кировского областного суда»// Собрание законодательства РФ. 12.12.2016. № 50. Ст. 7170.

На втором плане видятся социальные субъекты принятия решений по вопросам экономического выбора<sup>1</sup>. К ним следует отнести: а) многонациональный народ, который является единственным источником политической и экономической власти (ч. 1 ст. 3 Конституции РФ); б) народы, проживающие на соответствующей территории (ч. 1 ст. 9 Конституции РФ); в) население муниципальных образований (ч. 1 ст. 130 Конституции РФ). Воля и интересы данных субъектов являются источником власти соответствующих публично-властных образований.

Вместе с тем народ, население юридически и фактически имеют ограниченный перечень возможностей непосредственного воздействия на принятие решений в сфере экономики и социальной политики. Основным институтом такого воздействия можно назвать референдум. Но по экономическим вопросам референдумы на федеральном и региональном уровнях власти не проводились и вряд ли планируются.

В экономическом выборе участвуют и иные социальные общности, группы, обладающие конституционно-правовым статусом: народы Российской Федерации, национальные меньшинства, малочисленные этнические общности, коренные малочисленные народы, пожилые граждане, инвалиды и т.д.

Наиболее предметную роль в экономическом выборе играют граждане и их объединения. Граждане выступают в качестве производителей и потребителей. Они через свои негосударственные организации вправе отстаивать, лоббировать свои интересы при формировании экономической политики. Политические партии, организации, представляющие корпоративные интересы производителей, бизнеса (например ТПП РФ, РСПП РФ), потребителей и т.д., оказывают действенное воздействие на принятие решений в сфере экономического выбора.

*Экономические права и свободы.* Основные экономические права характеризуются тем, что они направлены на обладание материальными благами, свободой в сфере экономических и трудовых отношений<sup>2</sup>. Они являются необходимой правовой основой экономического выбора в демократическом обществе.

---

<sup>1</sup> Здесь имеется в виду, что данные субъекты не обладают непосредственными полномочиями по принятию решений в сфере экономического развития.

<sup>2</sup> См.: Рудинский Ф.М., Гаврилов Ю.В., Крикунова А.А., Сошникова Т.А. Экономические и социальные права человека и гражданина: современные

*Публично-властные субъекты выбора (органы государственной власти и органы местного самоуправления).* С учетом федеративного устройства России следует отметить определяющую роль федеральных органов государственной власти в определении экономической политики государства (ст. 71 Конституции РФ).

На уровне федеральных органов государственной власти экономический выбор осуществляется Президентом РФ, Федеральным Собранием РФ, Правительством РФ и судами. Это решение осуществляется на основе конституционного разграничения ветвей власти. На сегодняшний день имеется неоднозначная оценка роли этих органов в постановке целей экономической политики. Так, М.А. Краснов считает, что Президент РФ имеет доминирование в целеполагании экономического выбора<sup>1</sup>. На наш взгляд, политическая практика может изменяться, а конституционная модель принятия стратегических решений остается неизменной, а именно конституционный статус парламента предполагает его непосредственное участие в выборе экономического развития наряду с Президентом РФ.

*Способы выбора.* Основными способами принятия решений по вопросам экономического выбора являются решения и действия органов публичной власти. Вместе с тем нельзя недооценивать роль непосредственных форм демократии (выборы, референдум, наказания, отзывы, иные формы участия граждан в делах государства (публичные слушания, правотворческая инициатива и т.д.)<sup>2</sup>.

Правда, конституционная практика показывает, что, например, референдум, является обоюдоострым и непредсказуемым в принятии судьбоносных решений прежде всего по социально-экономическим вопросам. Действительно демократические выборы позволяют гражданам предопределять экономический выбор, делегируя волю и право на решение своим представителям.

*Принципы выбора.* Общее благо, достойный уровень жизни, социально-экономическое благополучие населения – все эти категории входят в понятие экономического выбора и требуют

---

проблемы теории и практики / Под общей ред. Ф.М. Рудинского. – М.: Права человека. 2009. С. 49–55.

<sup>1</sup> См.: Краснов М.А. Конституционно-правовой механизм выработки экономической политики России. Указ. соч. С. 73, 80.

<sup>2</sup> Собрание законодательства РФ. 06.10.2003. № 40. Ст. 3822.

наиболее полной открытости, публичности, реальности и соразмерности частных и публичных интересов при принятии решений.

*Форма (источник) выбора.* На сегодняшний день элементы экономического выбора закрепляются в посланиях Президента РФ, его указах (наиболее яркое проявление эта позиция нашла в «майских» указах Президента РФ), концепциях Правительства РФ, федеральных законах (прежде всего о бюджете и специальном законе о стратегическом планировании). В Федеральном законе «О стратегическом планировании в Российской Федерации» устанавливается механизм принятия решений по планированию в системе органов государственной власти. В нем не закрепляются конституционные положения о целях и путях экономического развития, об отдельных направлениях решений экономических вопросов, стандартах социально-экономического развития. Основные параметры экономического целеполагания, в том числе в отдельных сферах экономики имели бы иной уровень легитимности, если бы принимались парламентом в форме федеральных законов-программ.

*Методы выбора.* Экономический выбор в условиях рыночной экономики наиболее созвучен демократическим методам политического воздействия<sup>1</sup>. Вместе с тем потребности России в быстром экономическом прорыве с учетом внешних рисков обуславливают необходимость рассматривать иные методы осуществления экономического развития, в том числе авторитарного характера, «ручного управления», мобилизационной экономики<sup>2</sup>.

На наш взгляд, даже ставка на концентрации ресурсов государства для решения задач экономического развития с использованием мер неординарного характера должна соответствовать базовой конституционной модели правового демократического государства. Только в

---

<sup>1</sup> В Послании Федеральному Собранию от 4 декабря 2014 г. подчеркивается, что «свобода для развития в экономике – это лучший ответ как на внешние ограничения, так и на наши внутренние проблемы» // <http://www.kremlin.ru/news/47173>

<sup>2</sup> Например, см.: Иванов А. Мобилизационная экономика: какой она может быть? Вопрос выживаемости России зависит от готовности пойти на жесткие меры // Свободная Пресса. 28 октября 2014 г. <http://svpressa.ru/economy/article/102320/>

этом случае можно обеспечить необходимую основу для мобилизации усилий государства – консолидированную поддержку всего общества.

*Ответственность за выбор.* Заключительным аккордом в конституционном обеспечении экономического выбора должен быть механизм ответственности субъектов. Он должен обеспечивать конституционную сменяемость власти, реальность выборов, отзывать, отчетов, наказов и т.д. В то же время перспективным является разработка и внедрение критериев эффективности субъектов властного выбора по реализации экономических планов и стандартов<sup>1</sup>.

*Вывод.* Выделение и наполнение правовым содержанием конституционного института экономического выбора будет способствовать более точному представлению об объеме, возможностях и средствах правового воздействия на экономическое развитие.

### **Библиографический список**

1. Краснов М.А. Конституционно-правовой механизм выработки экономической политики России // Право. Журнал высшей школы экономики. 2012. № 3.

2. Кутафин О.Е. Российский конституционализм. – М., 2008.

3. Нуреев Р.М. Теория общественного выбора: Курс лекций. – М.: Издательский дом ГУ ВШЭ, 2005.

4. Постановление КС РФ от 30.11.2016 № 27-П «По делу о проверке конституционности п. 1 ч. 8 ст. 14 Федерального закона «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования» и ст. 227 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с запросом Кировского областного суда» // Собрание законодательства РФ. 12.12.2016. № 50. Ст. 7170.

5. Рудинский Ф.М., Гаврилов Ю.В., Крикунова А.А., Сошникова Т.А. Экономические и социальные права человека и гражданина:

---

<sup>1</sup> Например, ст. 26.3.2. «Оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации» // Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 28.03.2017) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»; Указ Президента РФ от 21.08.2012 № 1199 (ред. от 16.01.2015) «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» //КонсультантПлюс

современные проблемы теории и практики / Под общей ред. Ф.М. Рудинского. – М.: Права человека, 2009.

6. Собрание законодательства РФ. 06.10.2003. № 40. Ст. 3822.

7. Собрание законодательства РФ. 30.06.2014. № 26 (ч. I). Ст. 3378.

8. Явлинский Г.А. Рецессия капитализма – скрытые причины. – М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2014.

9. Ясин Е.Г. Развитие постсоветской экономики: из прошлого в будущее. – М.: Изд. Дом Высшей школы экономики, 2017.

<http://socialeconom.academic.ru/2806/>

<http://www.kremlin.ru/news/>

### **Смирнова Виктория Александровна**

студентка 3-го курса международно-правового института  
Московского государственного юридического университета  
им. О.Е. Кутафина (МГЮА)

**Smirnova V.A.**

3rd year student of the international legal Institute Moscow  
state law University them. After O. E. Kutafin (MSLA)

### **РОЛЬ СЕМЕЙНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ПРИ ФАКТИЧЕСКОМ СОЖИТЕЛЬСТВЕ<sup>1</sup>**

---

#### **The role of family law in actual cohabitation**

**Аннотация.** В статье речь идет о том, как в современном обществе изменилось отношение к браку, какие предоставлены возможности для регистрации «упрощенных» форм брака в других странах. В статье также говорится о том, какие последствия могут наступить для лиц, не оформивших свой союз законодательно.

**Abstract.** In the article the author is talking about how in modern society the attitude towards marriage has changed, what opportunities are provided for registering «simplified» forms of marriage in European countries.

---

<sup>1</sup> Научный руководитель: Булаевский Борис Александрович, к.ю.н., доцент кафедры гражданского права Московского государственного юридического университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА).

The article also talks about the consequences for those who have not legislated alliance.

**Ключевые слова:** семейное законодательство, сожительство, гражданский брак, брачный договор, соглашение, совместная собственность.

**Key words:** family law, cohabitation, civil marriage, marriage contract, agreement, common ownership.

Семейно-брачные отношения – это исторически сложившийся институт социальной жизни. Брак есть отражение развития традиций общества, которые впоследствии стали закрепляться в нормах, создаваемых и охраняемых государством. Понимание семьи, а также правовое регулирование семейных отношений трансформировались с явной очевидностью на протяжении смены эпох под влиянием тенденций общества. В мире подход к понятию семьи колоритен. Это связано с различиями религиозных традиций, национальных и культурных особенностей.

Впервые институт семьи сложился в Риме. В Российской Империи регулирование семейно-брачных отношений не было обособлено в отдельную отрасль, а являлось составной частью гражданского права. 1969 г. стал поворотным в истории развития семейных отношений для нашей страны, так как появился Кодекс о браке и семье РСФСР.

В настоящее время во многих странах мира семейные отношения либо выделены в отдельную отрасль и регулируются самостоятельными нормативно-правовыми актами, либо для регулирования семейных отношений существуют специальные разделы в гражданском законодательстве.

Основные цели регулирования семейных отношений – защита прав человека, его личной жизни, обеспечение охраны семейных прав граждан, установление мер, понуждающих граждан к выполнению возложенных на них законом обязанностей. Сложившиеся принципы семейного права, сформированные цели и задачи семейных правоотношений не только являются ориентиром для государства, но и представляют собой ценности общества<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Правовые аспекты семейных отношений: ответы на вопросы и комментарии. Выпуск 13 / Тарасенкова А.Н. // Библиотека Российской газеты. 2014.

Брак – фундамент семейных отношений, где основой всему служит принцип добровольности вступления сторон в брачный союз. Вступившие в брак именуется супругами и попадают под воздействие «специальных» норм отрасли семейного права. Например, устанавливается режим общей совместной собственности, определяются права и обязанности по отношению друг к другу, в отношении детей.

Однако в современном мире, в том числе и в нашей стране, практикуется фактическое проживание граждан, именуемое иначе «сожитительство». Данная форма существования совместной жизни искажает классическое представление об институте семьи и не отвечает условиям, на которые направлена охрана семейной отрасли права. Оправдание «узнать своего партнера» перерастает в факт совместной жизни без юридической регистрации и соответствующих правовых последствий. Таким образом, в обществе представление о порядке заключения и существования брака выходит за рамки его классического понимания, освященного традициями.

В ответ на тенденцию образовать гражданские браки некоторые страны предлагают гражданам «упрощенную» форму брака – например, брак в виде гражданского партнерства. Во Франции такой брак заключается между лицами, которые не состоят в близком родстве, у них не устанавливается ни режима общей собственности, ни права на общую фамилию. В Германии признается и частично защищается фактическое сожитительство как образование внутреннего общества (т.е. объединение лиц), не являющегося юридическим лицом. По сути, в ФРГ возможно заключить «договор о партнерстве», который будет регулировать отношения, связанные с имуществом, также возможна выплата «неустойки» в случае, если кто-либо из сторон нарушит обязательство о сожительстве, т.е. в одностороннем порядке прекратит его.

Впервые фактическое сожитительство было закреплено в Швеции еще в 1987 г., когда граждане имели продолжительные и устойчивые отношения, однако между ними опять же не возникло ни материально-правовых обязанностей, ни права на общую фамилию, например.

В настоящее время в Швейцарии и женщины, и мужчины рассматривают гражданский брак как подготовку к созданию семьи, а также как возможность сохранить, таким образом, хоть часть личной свободы.

Так как численность фактических браков в странах Европы неуклонно растет, следовательно, растет и численность детей, рожденных вне брака. При этом статистика увеличения роста рождаемости вне

брачных детей в странах Азии – Япония, Китай, например – остается на настоящий день сравнительно низкой – от 1 до 10 % процентов от общей рождаемости за последний год, во Франции же около 50 %.

Стоит сказать о «Конвенции основных прав и свобод гражданина» 1950 г. А именно, о ст. 8 – «Право на уважение частной и семейной жизни».

Европейский суд по правам человека трактует понятие семейной жизни достаточно широко. Констатируя факт изменения отношения к самой семье, базовым ценностям и учитывая индивидуальность каждого члена семьи, ЕСПЧ в практике безоговорочно подтверждает тот факт, что наличие семейных связей определяется не регистрацией брака, поэтому фактические отношения должны защищаться наряду с зарегистрированными отношениями.

При проживании супругов вместе со своими детьми в отсутствие регистрации брака суд обычно считает их семьей, обращая внимание на устойчивый характер взаимоотношений и тот факт, что они не отличались от семьи, основанной на браке<sup>1</sup>. Решение вынесено еще в 1986 г.

Несмотря на такую международную трактовку, внутригосударственное законодательство стран, да и судебная практика в принципе в вопросе о материальной поддержке «супругов», как во время существования отношений, так и после их окончания, чаще стоит на стороне зарегистрированных отношений.

Так в деле Прокопович против РФ<sup>2</sup> заявительница на протяжении 10 лет проживала совместно со своим сожителем в квартире, нанимателем которой он являлся. После его смерти заявительницу выселили из указанной квартиры на том основании, что она не является членом семьи нанимателя. Заявитель жаловалась на то, что ее выселение из квартиры ее скончавшегося сожителя было незаконным. При этом она ссылаясь на ст. 8 Конвенции.

---

<sup>1</sup> Постановление Европейского суда по правам человека от 18 декабря 1986 г. по делу «Джонстон и другие против Ирландии» (Johnston и Others v. Ireland) // Европейский суд по правам человека. Избранные решения. В 2-х т. Т. 1. – М., 2000. С. 228.

<sup>2</sup> Прокопович (Prokorporovich) против Российской Федерации» (жалоба № 58255/00).

Заявитель утверждала, что она переехала в квартиру своего сожителя как член его семьи.

Не вызывает сомнений, что в условиях зарегистрированного брака вопрос после смерти нанимателя как официально зарегистрированного супруга был бы решен иначе. А именно, закон предоставил бы заявительнице больше гарантий на съемное жилище. Европейский Суд отметил, что заявитель не имела права собственности на квартиру ее умершего сожителя, и таким образом не имеет оснований для компенсации ей стоимости квартиры. Присужденная компенсация составляла лишь возмещение средств за причиненные страдания в результате произошедших событий.

Совместная жизнь в зарегистрированном браке и в гражданском браке влечет безусловно различные правовые последствия. Закон защищает официальных супругов, предоставляет им определенные гарантии, сожительство предоставляет возможность участникам оставаться в гражданском правовом поле, вне защищенности нормами семейного права вопреки фактически семейным отношениям. Следуя принципам гражданского законодательства, фактические супруги могут оформить соглашение об установлении режима раздельной или долевой собственности на приобретаемое имущество, а также наследовать в порядке завещания. Однако такое соглашение не будет брачным договором в точном значении слова. Все договоры между субъектами должны будут подчиняться общим положениям гражданского права той или иной страны.

Модели регистрации фактических браков варьируются. Испания, например, предоставляет возможность регистрации парам, проживающим как сожители, регистрировать отношения в административном порядке. Регистрация происходит в муниципалитете по месту жительства обоих лиц или одного из сожителей. Так называемый брак *pareja de hecho*.

Размывание исконных понятий брака происходит даже в словесном отношении. Когда в законодательстве речь идет о характеристике сожительства, которое возможно зарегистрировать, законодатель использует следующие фразы: «отношения должны быть явными и публичными, выглядеть в глазах третьих лиц как брачные». Происходит некое сокрытие реалий и содержание понятия семейной жизни претерпевает в современном мире изменения даже в формально-юридической трактовке.

Участники и сторонники гражданского брака считают, что сожительство – это идеальный вариант, чтобы лучше узнать друг друга. Несомненно, у фактического брака есть свои положительные моменты, но все же, при детальном рассмотрении он оказывается не так идеален, как кажется сначала, ибо возникает вопрос, насколько эффективны при наличии такой формы брака становятся гарантии семейного права.

Отмирание института брака и семьи со всеми вытекающими последствиями недопустимо, да и вряд ли возможно в ближайшие столетия – традиции и религия мощнейший тому противовес. Однако несомненно то, что и сами граждане и страны используют возможность установления «облегченных отношений семейной жизни», где стороны желают, а законодательство допускает под мимикрией семейной жизни использовать и применять нормы гражданского законодательства, несмотря на то, что уровень правовых гарантий в гражданском законодательстве по сравнению с семейным сравнительно ниже и менее благоприятен для участников таких правоотношений.

### **Библиографический список**

1. Гражданский кодекс Российской Федерации, введенный 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ в ред. от 29.07.2017 № 259-ФЗ.
2. Германское Гражданское Уложение. Книга четвертая: семейное право. Ст. 1651L URL: [http://pnu.edu.ru/ru/faculties/full\\_time/uf/iogip/study/](http://pnu.edu.ru/ru/faculties/full_time/uf/iogip/study/) (дата посещения: 29.11.2017).
3. Семейный кодекс Российской Федерации, введенный 29 декабря 1995 г. № 223-ФЗ в ред. от 14.11.2014 № 321-ФЗ.
4. Закон Каталонии от 15 июля 1998 г. «О фактических союзах» // *Genetalitet de Catalunya* (КонсультантПлюс).
5. Андрощук В.В., Можиян С.А. Сравнительный анализ правового регулирования фактических брачно-семейных отношений в России и государствах Европы // *Труды молодых исследователей по сравнительному праву*. 2010. № 2 (7).
6. Тарасенкова А.Н. Правовые аспекты семейных отношений: ответы на вопросы и комментарии (выпуск 13) // Библиотечка «Российской газеты». 2014. Вып. 13.
7. Романова Н.А. Фактический брак: юридическая сторона вопроса // *Мир науки*. 2014. № 2.
8. Семейной и жилищное право // *Юридическая пресса*. 2017. № 3.

9. Фактические супружеские отношения в решениях Европейского суда по правам человека и российской судебной практике. Вартамян М.О. // Семейное и жилищное право. 2017. № 2.

### **Фомиченко Михаил Петрович**

д-р юрид. наук, профессор кафедры конституционного и международного права Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Министерства юстиции Российской Федерации)

### **Fomichenko M.P.**

doctor of legal sciences, professor of the department of constitutional and municipal law of the Russian legal academy of the Ministry of justice of the Russian Federation, the Russian legal academy of the Ministry of justice of the Russian Federation

## **К ВОПРОСУ О СКРЕПАХ РОССИЙСКОЙ НАЦИИ**

---

### **To the issue of scrapie Russian nation**

**Аннотация.** В статье рассматриваются главные составляющие понятия «многонациональный народ» Российской Федерации (российская нация). Дается определение. Предлагаются пути укрепления единства.

**Abstract.** The main components of the concept are the multinational people of the Russian Federation (the Russian nation). A definition is given. The ways of strengthening unity are suggested.

**Ключевые слова:** многонациональный народ, российская нация, коренные малочисленные народы, национальные меньшинства, коренные титульные народы.

**Key words:** multinational people, the Russian nation, indigenous small peoples, national minorities, indigenous titular peoples.

Определение российской нации уже дано в Стратегии национальной политики Российской Федерации на период до 2025 г., утвержденной Указом Президента РФ от 19.12.2012 г. № 1666. Формулировка заключается в следующих словах: она (Стратегия) «призвана развивать потенци-

ал многонационального народа Российской Федерации (российской нации) и всех составляющих его народов (этнических общностей)».

В связи с этим несколько уточнений с опорой на терминологический словарь государственной национальной политики.

**1. Многонациональный народ Российской Федерации** – общность граждан Российской Федерации различных национальностей, объединенных государственным единством, общими интересами и историко-культурными ценностями и осознающих свою принадлежность к общности российской нации.

**2. Российская нация** – гражданско-политическая общность, консолидированная на основе исторической российской государственности, члены которой обладают равными правами независимо от этнической, расовой и религиозной принадлежности, общими историко-культурными ценностями, чувством принадлежности к единому народу, гражданской ответственностью и солидарностью.

3. Определение российской нации ни 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.

*Особый вопрос о механизмах формирования единого многонационального народа России (российской нации) и обеспечении его прав.*

Исходя из того, что наиболее общим и адекватным представляется понимание народа как целостного социального организма со своим самосознанием, историей, языком, стремлением к самовыживанию и самоопределению, обладающего суверенными и внутренне присущими правами, возникает вопрос о правах и механизмах формирования народа. Есть разные пути. Каждый путь, будучи пригодным для какой-то части Земли, рождая там свои представления о том, кого считать частью народа, какие демократические формы развивать и кого допускать к власти, может не прижиться в другом регионе. Что делать? Обозначим основные направления<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Фомиченко М.П. Защита прав народов в Российской Федерации (конституционно-правовые аспекты). – М., РГСУ. 2005. 404 с.; Права народов. Международные документы и российские законодательные акты: Сборник документов / М.И. Аушев, С.А. Готов, О.О. Миронов, М.П. Фомиченко / Институт национальной стратегии реформ; Научно-педагогический институт

## **1. Использовать мировой опыт превращения масс людей в единую общность (конечно, в разумных пределах).**

История дает несколько моделей решения этого вопроса<sup>1</sup>.

а) Французская. На базе мононациональных территорий.

Постепенно все слои, проживающие на исторической территории Франции, говорящие на одном языке, имеющие общий менталитет, образовали единый народ. Здесь, таким образом, «нация» и была народом, и наоборот, народ был нацией.

б) Американская. Заселение и освоение территорий одновременно представителями разных наций и народов. Совместное жительство сформировало новую нацию – народ.

Основой общения стал английский, со временем так модифицированный, что его называют теперь англо-американским.

в) Религиозная модель. Многострадальный еврейский народ смог сохранить себя долгое время, не имея государства, исключительно за счет иудаизма.

г) Ассимиляционная модель. Посредством переселения на территорию с одним, преимущественно мононациональным составом населения лиц иного национального происхождения и попытки создать некое ассимилированное братство с общими интересами и способами их выражения.

Что лучше? На этот вопрос никто не даст однозначного ответа. У любого варианта есть свои плюсы и свои минусы.

## **2. Использовать свой собственный исторический опыт формирования единого народа в России.**

К октябрю 1917 г. в России было сложное, но в то же время готовое к единой жизни и взаимопониманию общество. Конечно, оно было многоязычным, многоконфессиональным, но это не мешало. Государство не мешало народам жить по своим обычаям, говорить на местных языках, развивать свою культуру. Поэтому они идентифицировали себя с этим государством.

В советский период при всех сложностях в нашей стране была во многих отношениях продуманная государственная политика. Советская власть достаточно умело формировала новое общество.

---

прав человека РГСУ. – М., 2006. 524 с.; Фомиченко М.П. Права народов: Учебное пособие. – М.: РПА Минюста России, 2012. 222 с.

<sup>1</sup> См.: Авакьян С.А. Точка отсчета – народ // Российская газета. 2006. 28 окт.

Как противоядие от злоупотреблений политической власти, как реакция на произвол, деспотизм и тиранию, исходящие от власти в новой России, возник прообраз правового государства (п. 1. ст. 1 Конституции РФ). Вместе с тем, как справедливо подметил профессор Мамут Л.С.: «Статья 1 Конституции РФ содержит норму-цель, а следовательно, правовое государство – это не то, что уже есть, а та цель, к которой должно стремиться наше государство»<sup>1</sup>. Скорее эта норма сформулирована как норма-принцип, которой должны соответствовать другие нормы как самой Конституции РФ, так и других правовых актов. Этому принципу должна следовать и вся правоохранительная практика.

**3. В современной России активизировать поиск пути единства, в общем-то, уже существующего народа (российской нации) на новом идеологическом, политическом, экономическом и психологическом фундаментах.**

Здесь важны два момента.

**Момент первый.** Главное видится прежде всего в том, что именно **восприятие себя всеми людьми России единым народом, единой нацией** с общими менталитетом, психологией, взглядами на свою жизнь и окружающий мир, достижениями и бедами способствует созданию и сохранению социального и политического мира в едином государстве.

Самый краткий ответ на вопрос: **«Чем люди стягиваются в народ (нацию)?» звучит так: «общей мировоззренческой матрицей»<sup>2</sup>.** Это первейший из скрепов!

Анализ конституционной формулы «многонациональный народ Российской Федерации» дает основание рассматривать ее с двух сторон. С одной стороны, в ней зафиксированы различные содержательные характеристики понятий «народ» и «нация»: народ – население государства, нация – этнос. С другой – определяется перспектива формирования единой гражданской нации страны, основополагающим условием достижения которой является наличие общей мировоззренческой матрицы, общего воззрения на мир. В связи с этим необходимо с учетом коллективистской психологии, присущей многонациональ-

---

<sup>1</sup> См.: Мамут Л.С. Народ в правовом государстве. – М.: Наука, 1999. 160 с.

<sup>2</sup> См.: Кара-Мурза С.Г. Между молотом Запада и наковальной Востока. Великая Россия всегда раздражала и тех и других // Наше время. 2006. № 16.

ному народу Российской Федерации, добиваться последовательного и целенаправленного проведения линии на единение народов России, где все граждане идентифицируют себя с единым государством. Отношения между ними должны выстраиваться на крепком и общем для всех российском знаменателе – единой тысячелетней духовной традиции, выражающейся в их соборности и полнокровном сотворчестве всей многовековой и славной истории единого Отечества, почитании общих символов и святынь<sup>1</sup>.

**Момент второй.** В условиях многонационального государства еще сильнее, чем ранее, должен обеспечиваться учет национальной специфики. Сегодня не следует жить иллюзиями и строить единое общество в многонациональном государстве, не обращая внимания на национальный фактор. Он был, есть и будет еще весьма длительное время. Что делать? Ответ – определиться в способах его учета. Что конкретно имеется в виду?

Речь идет о конкретном (персональном) подходе в реализации прав различных народов России: *русского, коренных малочисленных, национальных меньшинств, коренных титульных*. Это особые скрепы многонационального народа Российской Федерации.

*В отношении русского народа остается актуальнейшей проблема обеспечения его консолидирующей миссии.*

Как отметил академик Абдусалам Гусейнов: «Русские – странная нация. Это нация наоборот. Другие нации складывались, обособлялись, противопоставляя себя другим, как бы погружаясь в себя. А для русских характерна открытость». Сама русская идея – не узконациональная, а универсальная. Именно так ее формулировали Ф. Достоевский, В. Соловьев, Л. Толстой. Это всегда были всемирные духовные проекты. Всеединство, всемирная отзывчивость, братство всех людей – таковы опознавательные знаки русского видения мира<sup>2</sup>.

Все это должно стать основой федеральных программ государственного протекционизма по отношению к русскому народу.

Необходимо конституционно отразить положение русской нации как костяка государства и государственности, т.е. как так называемой «государствообразующей нации».

---

<sup>1</sup> См. подробнее: Медведев С.В., Хомяков В.Е., Белокур В.М. Национальная идея. – М.: Современные тетради, 2005. С. 163.

<sup>2</sup> См.: Полевой Н.А. История русского народа. – М.: Вече, 2006. 592 с.

Это не помешало бы понять и признать положение данной нации со стороны других наций и уважительно к ней относиться. Это в значительной мере положило бы конец и регулярно возникающим вопросам: а где она, русская государственность, какое место русские занимают в данном сообществе? Не было бы и почвы для претензий на создание Русской республики в составе Российской Федерации для воплощения национального суверенитета русских<sup>1</sup>.

По отношению к русскому народу важны федеральные программы, особенно по языку и культуре, играющим основную объединяющую, интегрирующую роль в России. В этом плане существует настоятельная необходимость в активизации работы по реализации Федеральной целевой программы «Русский язык»<sup>2</sup>.

Проведение социально-экономических реформ в современной России резко обострило *проблемы коренных малочисленных народов*. Введение рыночной системы хозяйствования с целью получения максимально высокой прибыли по необходимости ведет (и привело) к расстройству среды обитания, экологической ситуации, развалу централизованного снабжения, социальному расслоению людей. Районы Севера, Сибири и Дальнего Востока в рыночной экономике превращаются в зону открытой предпринимательской деятельности. Оленеводство и рыболовство как традиционные занятия, а с ними и многовековой опыт, знания, навыки, творческий потенциал коренных малочисленных народов оказываются не востребованными обществом. В связи с этим актуальна настойчивая работа по реализации Федерального закона от 30.04.1999 № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации»<sup>3</sup>.

Сегодня неотъемлемой составной частью конституционно-правового механизма гарантирования прав и свобод малочисленных этносов выступают юридические (конституционные и отраслевые) га-

---

<sup>1</sup> См.: Иоанн, Митрополит Санкт-Петербургский и Ладужский. Чтуший да разумеет // Советская Россия. 1993. 30 апреля. С. 4; Фомиченко М.П. Защита прав народов в Российской Федерации (конституционно-правовые аспекты): Монография. – М.: РГСУ, 2005. С. 175–203.

<sup>2</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 20.06.2011 № 492 «О Федеральной целевой программе «Русский язык» на 2011–2015 гг. (с изм. на 5.04.2014) // СЗ РФ. 27.06.2011. № 26. Ст. 3815.

<sup>3</sup> См.: СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2208.

рантии. Выделяются две правовые модели: основная – конституционные и отраслевые гарантии гражданских (общих) прав; и дополнительная – преимущественно отраслевые гарантии особых (специальных) прав представителей малочисленных этносов. На их основе в действующем российском законодательстве постепенно складывается комплексная система мер обеспечения и развития прав и свобод коренных малочисленных народов.

С учетом итогов участия России в Первом (1995–2004 гг.) и Втором (2005–2014 гг.) Международных десятилетиях коренных народов мира, а также актуальности ее участия в Третьем Международном десятилетии коренных народов мира (2015–2024 гг.)<sup>1</sup> и Рекомендаций VII съезда **коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации (г. Салехард, 28–29 марта 2013 г.)**<sup>2</sup> целесообразны радикальные меры по совершенствованию конституционных и отраслевых гарантий прав коренных малочисленных народов.

Возможны четыре направления конституционно-правовой защиты прав и законных интересов малых этнических общностей:

– признание родовых общин в качестве субъектов права;

---

<sup>1</sup> Первое Международное десятилетие коренных народов мира (1995–2004). Провозглашено Генеральной Ассамблеей в резолюции 48/163 от 21 декабря 1993 г. с целью укрепления международного сотрудничества в поисках решения проблем, с которыми сталкиваются коренные народы в таких сферах, как права человека, окружающая среда, развитие, образование и здравоохранение. Второе Международное десятилетие коренных народов мира (2005–2014 гг.). Провозглашено Генеральной Ассамблеей в резолюции 59/174 от 20 декабря 2004 г., которая объявляет Второе Международное десятилетие коренных народов мира с 1 января 2005 г. Цель Десятилетия состоит в дальнейшем укреплении международного сотрудничества в решении проблем, стоящих перед коренными народами в таких областях, как культура, образование, здравоохранение, права человека, окружающая среда и социальное и экономическое развитие. Третье Международное десятилетие коренных народов мира (2015–2024 гг.). Провозглашено резолюцией Генеральной Ассамблеи от 21.10.2014 г. и началось с 1 января 2015 г., Целью третьего Десятилетия стало развитие международного сотрудничества в интересах полного и эффективного осуществления Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов.

<sup>2</sup> kmns.admhmao.ru

- учет мнения коренных народов через их представительные органы (ассоциации) при принятии решений, затрагивающих их интересы, на общегосударственном и региональном уровнях;
- воссоздание национально-территориальных образований на уровне местного самоуправления;
- законодательное закрепление гарантий прав коренных народов (их уточнение).

Кроме того, предоставляемые коренным малочисленным народам нормами различных отраслей права преимущества, льготы и освобождения должны признаваться не только в качестве основных гарантий эффективной реализации прав этих этнических общностей в соответствующих сферах жизнедеятельности, но и определяться как фактор, способствующий развитию их конституционно-правового статуса.

Этому должен способствовать и ежегодно отмечаемый 9 августа во всем мире, в том числе и в России, Международный день коренных народов. Он должен стать своеобразным индикатором положительной динамики улучшения жизни коренных малочисленных народов России.

К сожалению, из года в год эти народы российского Севера, Сибири и Дальнего Востока отмечают праздничный день в тревоге за свое будущее. Около 250 тысяч представителей коренных малочисленных народов, издревле проживавших на огромных просторах Севера, Сибири и Дальнего Востока и занимавшихся охотой, рыболовством, собирательством и оленеводством, за последние годы лишились источников существования<sup>1</sup>. Изменение законодательства в сторону коммерциализации получения доступа к использованию природных ресурсов – рыболовных и охотничьих участков без учета специфики традиционного образа жизни коренных народов за последние годы в буквальном смысле выбило почву из-под ног этих народов.

Для коренных народов, особенно живущих на Дальнем Востоке, рыболовство – основной источник существования, для таежных коренных народов таким источником является охота. Государство определяет очень низкие квоты на вылов рыбы (в некоторых регионах – 2,5 кг на человека в год) и на добычу охотничьих животных. Но и их негде добывать, ведь все рыболовные и охотничьи участки отдаются тем, кто может больше заплатить. Фактически коренные народы лишаются пи-

---

<sup>1</sup> См.: Итоги Всероссийской переписи населения 2010 г. В 11 т. – М.: Статистика России, 2012. Т. 1: Численность и размещение населения.

тания, потому что в местах их традиционного проживания давно нет колхозов и совхозов, где они работали охотниками, рыболовами, оленеводами, нет и других рабочих мест.

Все это должно быть учтено и найти предметное отражение в Планах реализации Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 4 февраля 2009 г. № 132-р<sup>1</sup>.

*Специфической проблемой для России XXI в. является нормативно-правовое регулирование положения национальных меньшинств.*

Россия только создает нормативную базу правового регулирования положения национальных меньшинств<sup>2</sup>. Определение термина «национальное меньшинство» не содержат ни Конституция РФ, ни действующее законодательство. Нет такового (единого) и в нормативно-правовых актах международного характера. Попытка дать такое определение делается в программе «Модель демократии для России»<sup>3</sup>. Однако в нем не учитываются положения ряда действующих российских законов и других документов, касающихся различных групп народов Российской Федерации. Опираясь на классическое понимание категории «нация»: «нация – государство» полагаем наиболее приемлемым следующее определение: *«Национальным меньшинством в Российской Федерации признается проживающая в России часть народа, имеющего за ее пределами государственное образование и сохранившая в инонациональной среде национальное самосознание, язык, культуру, традиции и другие присущие этнические особенности. К национальным меньшинствам в Российской Федерации относятся также лица, принадлежащие к народам, не имеющим за пределами России своих государственных образований, если иное не определено законом»*<sup>4</sup>.

Для народов, попадающих под данное определение, приемлема не территориальная форма самоопределения, а только экстерриториаль-

---

<sup>1</sup> <http://raipon.org/Официально/Документы/tabid/345/Default.aspx>

<sup>2</sup> Фомиченко М.П. Права народов: Учебное пособие / РПА Минюста России. – М., 2012. С. 184–189.

<sup>3</sup> Дубровин Ю.Д., Туник Г.А. Национально-культурное развитие России: политико-правовые аспекты. – М.: Изд. Государственной Думы, 2002. С. 14.

<sup>4</sup> Фомиченко М.П. Особенности самоопределения народов в Российской Федерации. // Вестник Российской правовой академии. – М., 2014. № 4. С. 21.

ная. Таковой в России с принятием в 1996 г. Федерального закона стала национально-культурная автономия<sup>1</sup>. В настоящее время созданы и зарегистрированы в органах юстиции 14 федеральных, более 350 региональных и более 200 местных национально-культурных автономий. Основной задачей, стоящей перед ними, является создание условий для реализации конституционных прав граждан Российской Федерации на сохранение этнической самобытности, развитие языка, образования и национальной культуры. Граждане, принадлежащие к этой группе российского народа, имеют все права граждан страны. Поэтому подобные объединения (НКА) не должны быть политизированы (подобно КНОР – Конгрессу национальных объединений России), а должны работать на единение всех народов страны.

Предложенное определение предполагает серьезную работу по подготовке и принятию ряда законов в рассматриваемой области, в частности Федерального закона «О национальных меньшинствах в Российской Федерации». Прежде всего необходимо более четко прописать, кто является субъектом закона. Речь идет о тех гражданах, чьи специфические права нуждаются в специальной защите, о личностном выборе человека: если человек, независимо от своего происхождения, идентифицирует себя с национальным большинством – это его право. Если же он в каких-то сферах жизни, в первую очередь в сфере информации и образования на родном языке, а также национально-культурной сфере, идентифицирует себя с определенным этническим меньшинством государства проживания – это тоже его право, и оно должно быть защищено полноценным действующим законом. Яркий тому пример события на Украине с 2014 г.

Весьма значим вопрос о такой группе многонационального народа Российской Федерации, как *коренные титульные народы*. Речь идет о народах, по наименованию которых в России названы национально-государственные и национально-территориальные образования<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 17.06.1996. № 74-ФЗ «О национально-культурной автономии» // СЗ РФ. 1996. № 26. Ст. 2965.

<sup>2</sup> В настоящее время в составе Российской Федерации они имеют национально-государственные (21 республика, Республика Крым – вопрос особый) и национально-территориальные образования (4 автономных округа и 1 автономная область). В соответствии с Конституцией страны им придан статус субъектов Федерации (ст. 65 п. 1).

При этом следует иметь в виду следующую особенность самоопределившихся регионов: коренные титульные народы (давшие название субъекту РФ) во многих субъектах не составляют большинства. В этих территориях трудно разграничить «коренное» и «некоренное» население.

С учетом реального положения конкретных народов страны в различных субъектах Российской Федерации государственная политика России по отношению к ним должна сопровождаться принятием соответствующих федеральных законов, разработкой и реализацией программ развития на краткосрочную, среднесрочную и долгосрочную перспективу, каждая из которых имела бы свои определенные цели и задачи. Причем эти программы должны реализовываться параллельно во взаимосвязях и в логической последовательности, поступательно, то есть от достигнутого к новым положительным результатам. Целесообразны федеральные законы и программы развития конкретных народов в республиках, автономиях, особенно там, где высок коэффициент многонациональности и особенно там, где идут объединительные процессы по укрупнению субъектов Федерации.

В целом вторая сторона вопроса предполагает толерантность народов друг к другу. От того, что в российском паспорте вычеркнули графу о национальности, ничего не изменилось. Жизнь это подтверждает. И не изменится, пока не прекратится хула «плохих народов, наций». Путеводителем здесь должны стать слова великого Расула Гамзатова: «Мне все народы очень нравятся, и трижды будет проклят тот, кто вздумает, кто попытается чернить какой-нибудь народ»<sup>1</sup>.

Реформирование политической власти в стране должно стимулировать переход наших соотечественников на «гражданский стиль поведения». Для успешного становления гражданского общества как действенного фактора единения народов Российской Федерации, превращения российского народа из объекта в субъект управления, требуется существенная корректировка деятельности партийных и общественных организаций. Для создания настоящей партийной системы и авторитетных общественных организаций и движений необходимы принципиально иные федеральные законы о политических партиях и об общественных организациях, а также установление через Общественную палату, Ассамблею народов России, Народное правительство

---

<sup>1</sup> Гамзатов Р. Вечный бой. Стихи и поэмы. – М.: Военное издательство, 1988. 162

действительного диалога различных слоев населения друг с другом и общества с властью. Только общество сознательных и небезразличных людей в состоянии самоуправляться, выбирать достойных правителей и исполнять законы.

**4. В вопросе обеспечения единства многонационального народа Российской Федерации – российской нации особое непосредственное внимание должно уделяться ее скрепам – государству и обществу.**

В нынешнем беспокойном мире в числе первостепенных приоритетов этого внимания должен быть **внешний фактор**, который рельефно проявляется по двум направлениям:

1) в спонтанной внешней и внутренней миграции;

2) в попытках других государств вмешиваться во внутренние дела России.

**Первое направление.** Говоря о **внешней миграции**, следует отметить тревожные перспективы роста многочисленных национальных клановых диаспор и общин. С одной стороны, выходцы из сопредельных государств сталкиваются с проблемой их дискриминации, с другой – сами не проявляют уважение к обычаям местного населения.

Опыт ряда западных стран показывает, что, допустив к себе иностранную рабочую силу, они однозначно поставили преграду на ее интеграции со своим населением. Четыре с лишним миллиона иностранных рабочих в Германии (по некоторым данным – шесть) стали частью ее населения, но не народа. Опорой государства здесь считается германская нация.

Что ждет в этом плане Россию? Перед обществом и государством остро встает вопрос: либо мы сохраняем на территории нашей страны русский и российский народы, либо они должны будут уступить место другим. Если мы сегодня не осознаем новую угрозу, наше население будет смыто цунами южных народов.

К этому необходимо добавить и то, что у нас есть проблема, которой практически нет у западных стран, – **внутренняя национальная миграция**. «Концепция государственной миграционной политики России до 2025 г.» (далее «Концепция миграции»), утвержденная в 2012 г., стремится охватить наиболее перспективные направления деятельности в рамках регулирования процессов внутренней миграции (п. «в» ст. 24).

Поэтому реализация основных прав российских народов, закрепленных как в международно-правовых, так и в российских документах, должна осуществляться с учетом интересов всех этносов, прожи-

вающих на территории каждого конкретного региона и страны в целом. Государство должно обеспечить такие условия, чтобы каждый гражданин страны, независимо от места проживания, мог получать одинаковые социальные гарантии. Весьма важным в этой связи представляется принятие Федерального закона «Об основах государственной национальной политики Российской Федерации», в котором были бы в том числе представлены и государственные социальные стандарты. Немаловажно переосмысление роли институтов государственной власти и местного самоуправления в осуществлении народовластия в России. В связи с этим предлагается уточнить и конкретизировать их властные, правовые и организационные возможности. В Аппарате Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации ввести специальное подразделение (департамент, управление) по правам народов.

***Второе направление.** Завуалированные попытки других государств вмешиваться во внутренние дела страны стали в последнее время явно очевидными.*

Как известно, фашистский режим начал войну с СССР, чтобы покончить с «кровавым» коммунистическим режимом. США пришли в Афганистан, чтобы положить конец правлению талибов, а затем еще и найти лидера международных террористов. Приход в Ирак мотивировался тем, что там тайно изготовлялось оружие массового уничтожения – его тоже не нашли. Что-то подобное произошло и в Ливии.

Получается, что периодически одни страны вправе выдать свои представления о демократическом правлении, о справедливом строе за идеальные, желают, чтобы другие страны последовали их моделям, либо навязывают их внешним принуждением. А если не убеждает модель, тогда можно заявить об угрозе для своей страны. Что и делается в отношении России на фоне антиконституционного переворота на Украине в феврале 2014 г.

Верх цинизма США – принятие закона «О противодействии агрессии иранских и российских правительств»<sup>1</sup>. Названный документ – это последнее предупреждение российской элите за полгода до президентских выборов в стране, ультиматум, в котором прописан срок выполнения требований и последствия в случае их невыполнения.

---

<sup>1</sup> maxpark.com Блог/content/5954435

Таким образом, признание и за мировым сообществом, и за отдельными странами каких-то исключительных прав и приоритета перед государственным суверенитетом других стран – это очень опасная идея<sup>1</sup>.

К примеру, так трактуется положение, записанное в принятой в 1993 г. Конституции: «Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы» (ст. 15 ч. 4). Кажется бы, все просто: общепризнанные – значит, и нами признанные. Так подходят к этому вопросу французы, немцы и другие страны. Однако нам навязывают другое толкование – это может быть признание мирового сообщества, а мы ему должны подчиниться. Свидетельство тому, например, аресты российского имущества в Бельгии и Франции по решению Гаагского суда, связанного с иском бывших акционеров ЮКОСа. При этом Суд опирался на Европейскую энергетическую хартию, принятую 17.12.1991 г.<sup>2</sup> Но Гаагский арбитраж был не вправе выносить вердикт по делу ЮКОСа<sup>3</sup>, поскольку Россия эту хартию не ратифицировала.

Такая трактовка не для суверенного государства. Для нас это означает, что только с подписанием договора и его ратификацией с нашей стороны он имеет для России обязательный характер.

Таким образом, поскольку основой России, костяком ее власти и демократических институтов является многонациональный народ как единая общность (российская нация), постольку управление государственными и общественными делами самим народом, уполномоченными им институтами гражданского общества и органами публичной власти, действующими под контролем народа, становится точкой отсчета всех преобразований, больших и малых.

### **Библиографический список**

1. Авакьян С.А. Точка отсчета – народ // Российская газета. 2006. 28 окт.
2. Гамзатов Р. Вечный бой. Стихи и поэмы. – М.: Военное издательство, 1988.

---

<sup>1</sup> Международные организации: польза или вред? // Российская Федерация сегодня. 2007. № 13. С. 74–75.

<sup>2</sup> [www.encharter.org](http://www.encharter.org)

<sup>3</sup> <http://www.newsru.com/russia/12aug2014/nebenzya.html>

3. Дубровин Ю.Д., Туник Г.А. Национально-культурное развитие России: политико-правовые аспекты. – М.: Изд. Государственной Думы, 2002.

4. Иоанн Митрополит Санкт-Петербургский и Ладужский. Чтущий да разумеет // Советская Россия. 1993. 30 апреля. С. 4.

5. Фомиченко М.П. Защита прав народов в Российской Федерации (конституционно-правовые аспекты): Монография. – М., РГСУ. 2005.

6. Итоги Всероссийской переписи населения 2010 г.: В 11 т. – М.: Статистика России, 2012. Т. 1: Численность и размещение населения.

7. Кара-Мурза С.Г. Между молотом Запада и наковальной Востока. Великая Россия всегда раздражала и тех и других // Наше время. 2006. № 16.

8. Мамут Л.С. Народ в правовом государстве. – М.: Наука, 1999.

9. Медведев С.В., Хомяков В.Е., Белокур В.М. Национальная идея. – М.: Современные тетради, 2005.

10. Международные организации: польза или вред? // Российская Федерация сегодня. 2007. № 13.

11. Полевой Н.А. История русского народа. – М.: Вече, 2006.

12. Постановление Правительства Российской Федерации от 20.06.2011 г. № 492 «О Федеральной целевой программе «Русский язык» на 2011–2015 гг. (с изм. на 5.04.2014 г.) // СЗ РФ. 27.06.2011. № 26. Ст. 3815.

13. Федеральный закон от 17.06.1996 г. № 74-ФЗ «О национально-культурной автономии» // СЗ РФ. 1996. № 26. Ст. 2965.

14. Фомиченко М.П. Защита прав народов в Российской Федерации (конституционно-правовые аспекты). – М.: РГСУ, 2005. 404 с.

15. Права народов. Международные документы и российские законодательные акты: Сборник документов / М.И. Аушев, С.А. Готов, О.О. Миронов, М.П. Фомиченко / Институт национальной стратегии реформ.

16. Научно-педагогический институт прав человека РГСУ. – М., 2006. 524 с.; Фомиченко М.П. Права народов: Учебное пособие. – М.: РПА Минюста России, 2012.

17. Фомиченко М.П. Особенности самоопределения народов в Российской Федерации // Вестник Российской правовой академии. – М.: 2014. № 4.

18. Фомиченко М.П. Права народов: Учеб. пособие / РПА Минюста России. – М., 2012.

19. <http://raipon.org/Официально/Документы/tabid/345/Default.aspx>
20. <http://www.newsru.com/russia/12aug2014/nebenzya.html>
21. [kmns.admhmao.ru](http://kmns.admhmao.ru)
22. [maxpark.com](http://maxpark.com)
23. [www.encharter.org](http://www.encharter.org)

## **Шевченко Ксения Юрьевна**

студентка 3-го курса Московского государственного  
юридического университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА)

**Shevchenko K.Y.**

3rd year student Moscow state law University them.  
after O.E. Kutafin (MSAL)

### **ПРАВО НА УВАЖЕНИЕ СЕМЕЙНОЙ ЖИЗНИ В СМЫСЛЕ СТАТЬИ 8 КОНВЕНЦИИ О ЗАЩИТЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И ОСНОВНЫХ СВОБОД (В ИНТЕРПРЕТАЦИИ ЕСПЧ)<sup>1</sup>**

---

#### **The right to respect for family life, as contained in article 8 of the convention for the protection of human rights and fundamental freedoms (based on interpretation of the ECHR)**

**Аннотация.** В данной статье разрешается вопрос о том, как интерпретируется Европейским судом по правам человека понятие «право на уважение семейной жизни», которое содержится в ст. 8 Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Для этих целей рассматривается несколько дел, где заявители ссылались на нарушение данного права. На основе проведенного исследования автором выявлена эффективность международной защиты семейных прав за счет многоаспектной (широкой) трактовки ЕСПЧ ст. 8 Конвенции, установления широкого круга субъектов, которые могут обладать «правом на уважение семейной жизни».

---

<sup>1</sup> Научный руководитель: Булаевский Борис Александрович, к.ю.н., доцент кафедры гражданского права Московского государственного юридического университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА).

**Abstract.** In the article the author considers the concept of «the right to respect for family life», as contained in article 8 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, is interpreted by the European Court of Human Rights. For these purposes, there are several cases are considered, where the applicants alleged violations of this right. On the basis of the conducted research, the author has identified the effectiveness of international protection of family rights through the multidimensional (broad) interpretation of the ECHR of Article 8 of the Convention, the establishment of a wide range of subjects who may have «the right to respect for family life».

**Ключевые слова:** семейное право, право на уважение семейной жизни, Конвенция о защите прав человека и основных свобод, Европейский суд по правам человека, вмешательство, права детей, права родителей, семейные связи.

**Key words:** family law, the right to respect family life, the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, the European Court of Human Rights, abuse of law, rights of children, rights of parents, family relationships.

Право на защиту и уважение семейной жизни является неотъемлемым элементом правового статуса каждого человека. Именно поэтому семейные отношения должны всесторонне охраняться и уважаться, а их защита должна обеспечиваться как на внутригосударственном, так и на международном уровне.

В нашей стране защита семейных прав гарантируется в первую очередь на конституционном уровне. В частности, ст. 38 Конституции РФ закрепляет, что материнство и детство, семья находятся под защитой государства [2]. Также стоит сказать и о Семейном кодексе РФ, который устанавливает порядок осуществления и защиты семейных прав. В международной же практике активно используется такой способ защиты прав, в том числе и семейных, как обращение в Европейский суд по правам человека.

Вопросы, связанные с нарушением семейных прав, составляют значительную часть всех рассматриваемых ЕСПЧ дел. Это говорит о том, что международная защита права на уважение семейной жизни является актуальной и действительно эффективной. За счет чего достигается такая эффективность и почему большая часть решений выносится в пользу заявителей? Как ЕСПЧ интерпретирует «право на ува-

жение семейной жизни»? Ведь ст. 8 ЕКПЧ, на нарушение которой ссылаются заявители, не раскрывает должным образом данного понятия: *«Каждый имеет право на уважение его личной и семейной жизни <...>. Не допускается вмешательство со стороны публичных властей в осуществление этого права, за исключением случаев, когда такое вмешательство предусмотрено законом и необходимо в демократическом обществе...»* [1]. Чтобы выяснить, что есть в смысле ЕКПЧ «право на уважение семейной жизни» и в связи с чем гарантируется такая широкая его защита на международном уровне, обратимся непосредственно к практике ЕСПЧ.

Примечательно, что Суд в каждом индивидуальном случае по своему применяет данную статью, интерпретируя понятие «право на уважение семейной жизни» в зависимости от конкретных обстоятельств дела. Тем самым ЕСПЧ предоставляет возможность обращаться за защитой своих семейных прав по неограниченному кругу оснований.

Во многих своих пояснениях Суд отмечает, что «взаимное использование права родителя и ребенка на общение друг с другом составляет фундаментальный элемент семейной жизни и что национальные меры, препятствующие такому использованию, составляют вмешательство в право, защищенное ст. 8 Конвенции». Так, в деле «Агеевы против Российской Федерации», где оспаривалась отмена усыновления двух приемных детей, ЕСПЧ признал нарушение данной статьи, ведь в период вмешательства властей между заявителями и детьми существовала реальная семейная жизнь в смысле ст. 8 ЕКПЧ [4]. Суд акцентирует внимание на том, что вмешательство в право на уважение семейной жизни образует нарушение в тех случаях, когда оно «не предусмотрено законом» и не может рассматриваться как «необходимое в демократическом обществе».

Отмена усыновления, по мнению Суда, очевидно, составляла вмешательство в право заявителей на уважение их семейной жизни. Такая мера имела особенно важные последствия, так как она полностью лишала заявителей их семейной жизни с детьми и была несовместима с целью их воссоединения. Данная цель, согласно практике ЕСПЧ, должна иметь приоритетное значение для властей, и поэтому подобные меры следует применять только при исключительных обстоятельствах, когда они могут быть оправданы необходимостью защиты интересов детей. Власти не привели достаточных оснований для отобра-

ния детей, мотивируя свое решение лишь подозрениями. Они не учли ущерба для эмоциональной безопасности каждого из детей, который мог бы быть причинен внезапным разрывом семейных связей.

В деле «Назаренко против Российской Федерации» заявителем оспаривался запрет на общение с дочерью вследствие прекращения его отцовства [5]. В первую очередь ЕСПЧ счел необходимым обосновать, что представляет собой понятие «семейная жизнь» в смысле ст. 8 ЕКПЧ, и почему в данном деле оно применимо. Суд пояснил, что «семейная жизнь» не ограничивается отношениями, основанными на браке, и может охватывать и фактические связи. Заявитель воспитывал А. как собственную дочь и заботился о ней, между ним и ребенком существовала тесная эмоциональная связь. Учитывая, что заявитель и А. считали себя отцом и дочерью в течение долгих лет, пока не было доказано, что заявитель не является биологическим отцом А., ЕСПЧ установил, что их отношения приравниваются к семейной жизни в смысле ст. 8 ЕКПЧ. Однако согласно ст. 67 СК РФ заявитель не имел больше права на общение с дочерью, поскольку он более не считался ни ее родителем, ни родственником. ЕСПЧ выразил свою обеспокоенность негибкостью законодательства РФ, ведь оно содержит исчерпывающий перечень лиц, имеющих право на контакт с ребенком, не предусматривая каких-либо исключений и не учитывая разнообразие семейных обстоятельств. В связи с этим ст. 8 ЕКПЧ толкуется Судом как налагающая на государства обязанность установить, в интересах ли ребенка дальнейшее общение с лицом. ЕСПЧ пришел к выводу, что власти не выполнили своего обязательства по сохранению семейных связей, и полное исключение заявителя из жизни А. приравнивается к нарушению его права на уважение семейной жизни.

В деле «Кочеров и Сергеева против Российской Федерации» оспаривалась законность ограничения родительских прав заявителя, признанного недееспособным [6]. Невозможность совместного проживания в качестве семьи нарушило, по мнению заявителей, их право на уважение семейной жизни. Внутригосударственные суды ссылались на отсутствие навыков и опыта у К. в воспитании детей в силу его длительного проживания в специализированном учреждении, а также на возможную угрозу жизни и здоровью ребенка по причине наличия у К. легкой степени умственной отсталости. Суд усомнился в том, что первое могло считаться законным основанием для ограничения родительских прав, а медицинское заключение, прилагаемое заявителем,

определяло его состояние здоровья как позволяющее осуществлять родительские права в полном объеме. Но в первую очередь ЕСПЧ указал: рассмотрение всего того, что отвечает интересам ребенка, имеет решающее значение. В ходе рассмотрения дела было установлено наличие семейной жизни в смысле ст. 8 ЕКПЧ между заявителями: имелась тесная эмоциональная связь, ребенок испытывал стресс из-за разлучения с отцом. К. постоянно навещал дочь, проявлял заботу и внимание. Суд полагает, что мотивы ограничения родительских прав были необоснованы и несоразмерны ущербу, причиненному психическому состоянию ребенка, в чем безусловно усматривается нарушение ст. 8 ЕКПЧ.

Нарушение «права на уважение семейной жизни» может быть выявлено и при распределении заключенных по местам отбытия наказаний [7]. По мнению заявителей, своими решениями Федеральная служба исполнения наказаний РФ нарушила ст. 8 ЕКПЧ, так как, определив заключенных в отдаленные места лишения свободы, она лишила их эффективной возможности поддержания семейных связей. По мнению Суда, оспариваемое вмешательство требует особо внимательного контроля со стороны судебного органа, который должен определять пропорциональность мер во избежание излишне отрицательного влияния лишения свободы в отдаленном пенитенциарном учреждении на семейные связи. Власти должны предоставить заключенным разумно достаточный уровень контактов с семьями, назначая наиболее территориально доступные места отбывания наказания.

Ознакомившись с практикой ЕСПЧ, можно заключить, что «право на уважение семейной жизни» в смысле ст. 8 ЕКПЧ может трактоваться весьма многоаспектно, а круг его возможных нарушений практически неограничен, ведь каждое нарушение определяется Судом исходя из конкретных обстоятельств дела. Нельзя не отметить, что гибкость и эффективность института защиты семейных прав на международном уровне обеспечивается и за счет того, что Суд значительно расширяет круг субъектов, которые могут ссылаться на нарушение ст. 8, – количество лиц, способных обладать «правом на уважение семейной жизни» в смысле ЕКПЧ, а соответственно расширяется и понятие семейной жизни.

## Библиографический список

1. Конвенция о защите прав человека и основных свобод (4 ноября 1950 г.) (в ред. от 13.05.2004.) [Электронный ресурс]. <http://base.garant.ru/> (дата обращения: 01.12.2017).
2. Конституция Российской Федерации (12 декабря 1993 г.) (в ред. от 21.07.2014 № 11-ФКЗ). – М.: Айрис-Пресс, 2017.
3. Семейный кодекс Российской Федерации от 29.12.1995 № 223-ФЗ (в ред. от 14.11.2017 № 321-ФЗ). – М.: Проспект, 2017.
4. Постановление ЕСПЧ от 18.04.2013 «Дело «Агеевы против Российской Федерации» (жалоба № 7075/10) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/>
5. Постановление ЕСПЧ от 16.07.2015 «Дело «Назаренко против Российской Федерации» (жалоба № 39438/13) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/>
6. Постановление ЕСПЧ от 29.03.2016 «Дело «Кочеров и Сергеева против Российской Федерации» (жалоба № 16899/13) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/>
7. Информация о Постановлении ЕСПЧ от 07.03.2017 по делу «Полякова и другие против Российской Федерации» (жалоба № 35090/09 и другие) URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/>

**Паукова Юлия Викторовна**

канд. юрид. наук, эксперт по вопросам миграции

**Paukova Y.V.,**

PhD (Law), expert on migration issue

## **МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВАЯ ЗАЩИТА ПРАВ ЛИЦ, ИЩУЩИХ УБЕЖИЩЕ**

---

### **International legal protection of the rights of asylum seekers**

**Аннотация.** В статье рассмотрено право людей на поиск убежища, закрепленное в Конвенции о статусе беженца. Отмечено, что в Конвенции отсутствует механизм контроля за ее соблюдением, в отличие от Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Изучена практика толкования Европейским судом по правам человека ст. 3 Ев-

ропейской Конвенции в отношении высылки иностранцев, в том числе которым отказано в предоставлении убежища, в страну, где в отношении их могут быть применены пытки.

**Abstract.** The article examines the right of people to seek asylum, provided in the Convention relating to the Status of Refugees. It is noted that in the Convention there is no mechanism of monitoring its implementation, in contrast to the European Convention on Human Rights. Has been studied the practice of interpretation by the European Court of Human Rights of the Article 3 of the European Convention with regard to the expulsion of foreigners, including those who are denied asylum, to their country where they may be subjected to torture.

**Ключевые слова:** убежище, высылка, иностранный гражданин, лицо без гражданства.

**Key words:** Asylum, deportation, foreign citizen, stateless person.

По данным УВКБ ООН, в мире насчитывается 65,6 млн. людей, вынужденно покинувших свои дома, из которых около 22,5 млн. – беженцы<sup>1</sup>. Право на поиск убежища закреплено международными правовыми актами. Россия является участницей Всеобщей декларации прав человека<sup>2</sup>, установившей, что «каждый человек имеет право искать убежище от преследования в других странах и пользоваться этим убежищем»<sup>3</sup>.

Основными международными правовыми актами, регулирующими вопросы предоставления убежища, являются Конвенция о статусе беженцев от 28 июля 1951 г.<sup>4</sup> (далее – Конвенция, Женевская Конвенция) и Протокол, касающийся статуса беженцев от 31 января 1967 г.<sup>5</sup> Россия является участницей названных документов. В связи с чем в стране создана нормативно-правовая база, согласно которой предоставляются: статус беженца, политическое и временное убежище.

---

<sup>1</sup> См.: Figures at a Glance. Статистический ежегодник // УВКБ ООН: официальный сайт. URL: <http://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html> (дата обращения: 17.01.2018).

<sup>2</sup> РГ. 1995. 5 апр.

<sup>3</sup> См.: Пункт 1 ст. 14.

<sup>4</sup> Бюллетень международных договоров. 1993. № 9. С. 6–28.

<sup>5</sup> Там же. С. 28–31.

Однако, предоставлять ли убежище (в настоящей статье понимаем статус беженца, временное и политическое убежище), решает государство. Более того, возможно возникновение ситуации, когда иностранному гражданину или лицу без гражданства (далее – иностранный гражданин) отказано российскими властями в убежище на территории государства и впоследствии, в связи с отсутствием законных оснований для пребывания в России, в отношении него принимается решение о его высылке.

Женевская Конвенция закрепляет права людей «искать убежище» в случае опасности их преследования. Однако у названного документа отсутствует механизм контроля ее соблюдения в отличие от Конвенции о защите прав человека и основных свобод<sup>1</sup> (далее также – Конвенция, Европейская Конвенция), принятой в 1950 г. Советом Европы. Конвенция и принятые в ее развитие протоколы, установившие дополнительные гарантии прав человека и его свобод, оказывают большое влияние на законодательство Российской Федерации и правоприменительную практику в сфере предоставления убежища и высылки иностранцев. Европейский суд по правам человека (далее – Европейский суд, ЕСПЧ, Суд) обеспечивает исполнение положений Европейской Конвенции и протоколов к ней.

После вступления России в 1996 г. в Совет Европы и последующей ратификации Конвенции<sup>2</sup> лица, находящиеся под юрисдикцией нашего государства, получили право на обращение в Европейский суд в связи с нарушением закрепленных в Конвенции и протоколах к ней их прав и свобод.

В Европейской Конвенции и в протоколах к ней не закреплено право человека на убежище. ЕСПЧ в своих решениях неоднократно рассматривал вопрос высылки иностранных граждан, в том числе которым отказано в предоставлении убежища, если в стране назначения к ним могут быть применены пытки или иное бесчеловечное либо унижающее достоинство обращение или наказание (далее – пытки). Рассмотрим практику Европейского суда по данному вопросу.

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2001. № 2. Ст. 163.

<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.

В ходе толкования Суд постановил, что высылка не соответствует закрепленным в Преамбуле Конвенции основополагающим ценностям Конвенции: «общему наследию политических традиций и идеалов, уважению свободы и верховенства права» и действия государства-участников по выдаче человека, который мог бы быть подвергнут пыткам, противоречили бы Европейской Конвенции<sup>1</sup>.

Согласно ст. 3 Конвенции «никто не должен подвергаться ни пыткам, ни бесчеловечному или унижающему достоинство обращению или наказанию». Приведенное положение носит абсолютный характер и не может быть ограничено, так как какие-либо исключения не содержатся в приведенной статье.

На первый взгляд, ст. 3 Конвенции предписывает каждому государству-участнику не применять в отношении какого-либо находящегося на его территории человека пыток и не возлагает на государство ответственность за действия других государств.

Однако рассмотрим практику применения ЕСПЧ указанного положения. В деле «Серинг (Soering) против Соединенного Королевства»<sup>2</sup>. Суд отметил, что «Конвенция не является застывшим правовым актом, она открыта для толкования в свете условий сегодняшнего дня» и что выдача Серинга в страну, где ему грозила смертная казнь, «означала бы для него реальный риск подвергнуться обращению, превышающему порог, установленный в ст. 3».

В деле «Круза Вараса (Cruz Varas) и других против Швеции»<sup>3</sup> Суд указал, что «согласно Конвенции, ответственность может наступить в отношении депортирующего государства – участника Конвенции, если его действие имеет в качестве своего прямого следствия возникновение для индивида такого положения, когда он подвергнется обращению, запрещенному Конвенцией. Наличие существенных причин, доказывающих, что данное лицо в случае депортации окажется перед

---

<sup>1</sup> См.: N. Mole, C. Meredith. *Asylum and the European Convention on Human Rights*. / Council of Europe : Council of European Publishing, 2010. С. 19–20.

<sup>2</sup> Дело «Серинг (Soering) против Соединенного Королевства». Постановление от 7 июля 1989 г. Краткое неофициальное изложение обстоятельств дела // Европейский суд по правам человека: официальный сайт. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения: 03.12.2017).

<sup>3</sup> Дело «Круз Варас (Cruz Varas) и другие против Швеции». Постановление от 20 марта 1991 г. // Европейский суд по правам человека: <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения: 03.12.2017).

лицом реальной угрозы быть подвергнутым пыткам или бесчеловечному или унижающему достоинство обращению или наказанию, может породить основания для вопроса в рамках ст. 3 ЕКПЧ».

Таким образом, толкование Судом положений Европейской Конвенции запрещает высылать иностранных граждан, если в стране назначения к ним могут быть применены пытки.

В деле «Чахал (Chahal) против Соединенного Королевства»<sup>1</sup> государство-ответчик собиралось выслать заявителя в связи с угрозой национальной безопасности государства. Европейский суд отметил, что «... в ст. 3 не говорится ни о каких исключениях, и никакие отступления от нее в соответствии со ст. 15 невозможны даже в случае чрезвычайного положения, угрожающего существованию нации».

Правительство Великобритании выступило в качестве третьей стороны в деле «Саади (Saadi) против Италии»<sup>2</sup> и привело аргумент о том, что терроризм представляет собой серьезную угрозу праву на жизнь, что в Конвенции не гарантировано право на политическое убежище, а данное право закреплено Конвенцией о статусе беженца, которая четко предусматривает, что нет права на убежище там, где существует опасность для национальной безопасности или где лицо, ходатайствующее об убежище, несет ответственность за действия, противоречащие принципам ООН. ЕСПЧ указал, что в настоящее время государства сталкиваются с огромными трудностями в защите своего населения от террористического насилия. Поэтому нельзя недооценивать уровень опасности терроризма и угрозы, которую он представляет для общества. Однако абсолютный характер ст. 3 не должен быть поставлен под вопрос.

Таким образом, толкование Судом положений Конвенции о защите прав человека и основных свобод привело к ситуации, когда даже в целях борьбы с терроризмом государство – участник Конвенции не вправе высылать иностранного гражданина в связи с возможным применением в государстве назначения к нему пыток.

---

<sup>1</sup> См.: Дело «Чахал (Chahal) против Соединенного Королевства». Постановление от 15 ноября 1996 г. // Европейский суд по правам человека : официальный сайт <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения: 03.12.2017).

<sup>2</sup> См.: Дело «Саади против Италии». Постановление от 28 февраля 2008 г. // Европейский суд по правам человека: <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения: 03.12.2017).

Европейским судом по правам человека вынесен ряд решений, в которых ЕСПЧ признано нарушение Россией ст. 3 Европейской Конвенции в частности: дело «Ким (Kim) против Российской Федерации»<sup>1</sup>, дело «Л.М. (L.M.) и другие против Российской Федерации»<sup>2</sup> и дело «С.К. (S.K.) против Российской Федерации»<sup>3</sup>. При этом решения Европейского суда, принятые в отношении России, являются обязательными для государственных органов.

Конституционный Суд Российской Федерации (далее – КС РФ) рассматривает запросы Минюста России о возможности исполнения решения ЕСПЧ. Министерство вправе признать исполнение решения названного суда невозможным, поскольку оно «основано на положениях международного договора Российской Федерации в истолковании, предположительно приводящем к их расхождению с Конституцией Российской Федерации»<sup>4</sup>.

При этом КС РФ принимает постановление о возможности либо о невозможности исполнения в целом или в части в соответствии с Конституцией России такого решения Европейского суда. Если КС РФ принимает постановление о 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».

Итак, Конвенция о статусе беженца закрепляет право иностранных граждан искать убежище в странах – участницах Конвенции. Российское законодательство в полной мере регулирует вопрос предоставления убежища на территории Российской Федерации. ЕСПЧ в ходе толкования ст. 3 Конвенции установил, что государство-участник ни

---

<sup>1</sup> Дело «Ким против Российской Федерации». Постановление от 17 июля 2014 г. // Европейский суд по правам человека: официальный сайт. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng> (дата обращения: 03.12.2017).

<sup>2</sup> Дело «Л.М. и другие против Российской Федерации». Постановление от 15 октября 2015 г. // Европейский суд по правам человека: официальный сайт. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения: 03.12.2017).

<sup>3</sup> Дело «СК против Российской Федерации». Постановление от 14 февраля 2017 г. // Европейский суд по правам человека: официальный сайт. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng> (дата обращения: 03.12.2017).

<sup>4</sup> См.: Статьи 104.1, 104.2 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» // СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447.

при каких условиях не может высылать из своей страны иностранцев в связи с возможным применением к ним в государстве назначения пыток.

Полагаем, что необходимо использовать вышеописанный механизм, закрепленный в Федеральном конституционном законе «О Конституционном Суде Российской Федерации», для обеспечения баланса соблюдения прав человека и защиты интересов общества: с одной стороны, необходимо соблюдать права человека и воздерживаться от высылки людей в случае угрозы применения в отношении их пыток, но с другой стороны, защищать интересы общества, если этот человек, например, ранее совершил террористический акт, унесший жизни людей, отбыл наказание и продолжает заниматься противозаконной деятельностью.

### **Библиографический список**

1. Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 г. // РГ. 1995. 5 апр.
2. 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.
3. Конвенция о статусе беженцев от 28 июля 1951 г. // Бюллетень международных договоров. 1993. № 9.
4. Протокол, касающийся статуса беженцев от 31 января 1967 г. // Бюллетень международных договоров. 1993. № 9.
5. Конвенция о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. // СЗ РФ. 2001. № 2. Ст. 163.
6. Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12.12.1993 // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.
7. Регламент Суда // European Court of Human Rights: официальный сайт. Режим доступа: <http://www.echr.coe.int/>.
8. О Конституционном Суде Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ // СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447.
9. О беженцах: Федеральный закон от 19.02.1993 № 4528-1 // РГ. 1993. 20 марта.
10. 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.

11. О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации: Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3032.
12. О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней: Федеральный закон от 30.03.1998 № 54-ФЗ // СЗ РФ. 1998 г. № 14. Ст. 1514.
13. Mole N., Meredith C. Asylum and the European Convention on Human Rights / Council of Europe: Council of European Publishing, 2010.
14. Гудвин-Гилл Г.С. Статус беженца в международном праве/Пер. с англ. под ред. М.И. Левиной. – М.: ЮНИТИ, 1997.
15. 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.
16. Убежище. Легализация. Экстрадиция: Материалы 29-го и 30-го семинаров сети «Миграция и Право» Правозащитного центра «Мемориал»-2010. – М.: Валент, 2011.
17. Шикута Я. и Хубалковой 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.
18. Европейский суд по правам человека. <http://www.echr.coe.int/>

**Кузнецов А.А.**

к.ю.н., доцент кафедры рыночных и государственных институтов г. Краснодар, ФГБОУ ВО Кубанский государственный технологический университет

**Kuznetsov A.A.**

Candidate of Law, Associate Professor, Department of Market and State Institutions, Krasnodar, FGBOU VO Kuban State Technological University

## **О НЕКОТОРЫХ ПРОБЛЕМАХ СТ. 15 КОНСТИТУЦИИ РФ**

---

### **On some problems of st. 15 constitution of the Russian Federation**

**Аннотация.** В статье идет речь о соотношении норм международного права и Конституции РФ. Автор поддерживает идею и практику проверки конституционности положений международного договора и его денонсации в случае несоответствия Конституции России.

**Abstract.** The article in question of the relationship between international law and the Constitution of the Russian Federation. The author supports the idea and practice of checking the constitutionality of the provisions of an international Treaty and its denunciation in case of non-conformity with the Constitution of Russia.

**Ключевые слова:** международные договоры; ПАСЕ; ЕСПЧ; соотношение Конституции РФ и международного права.

**Key words:** international treaties; PACE; ECHR; the ratio of the Russian Constitution and international law.

В Конституции РФ существует ст. 15, которая заранее признает приоритетность законодательства «международного» над нашим национальным. Пункт 4 этой статьи гласит: «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»<sup>1</sup>.

При принятии Конституции РФ 1993 г. нам умело преподнесли как базовую конституционную ценность правового государства установление примата международного права советники из США.

Смешно сказать, но в докладе о проекте конституции, который был опубликован в «Российской газете» в 1993 г., с гордостью подчеркивалось, что ее положения прошли экспертизу за рубежом.

Если где-нибудь в Брюсселе, Страсбурге или Нью-Йорке «международное сообщество» (а точнее, заправляющие в ООН и Евросоюзе «наиболее развитые страны» Запада) решат принять какую-нибудь самую дикую, с нашей точки зрения, «международную норму», то для нас, России, она тоже будет обязательной. Причем никого не будет интересовать, отвечает ли эта «норма» нашим национальным интересам, нашей духовности, культуре, традиции, да нашей Конституции, наконец! Статья 15 п. 4 однозначно обязывает Россию выполнять все, что придет на ум узаконить западным джентльменам из «международных структур», хочет она этого или не хочет.

К примеру, недавно Парламентская Ассоциация Совета Европы (ПАСЕ) потребовала(!) от всех европейских стран срочно узаконить гомосексуализм и «однополые браки», а, кроме того, внести в школьную программу обучение «толерантному» отношению к извращениям, как к некой «новой моральной норме». Другим требованием к России является введение в школьную программу «секс просвещения» детей и обучение их «безопасному сексу». То, что, согласно российским законам, все это является формой растления малолетних и преступлением против общественной нравственности, никого не волнует! Нам предъявляют 15-ю статью и требуют: «Исполнять без рассуждений!»

Европейский суд по правам человека (ЕСПЧ) признал дискриминационным принятый в России закон о запрете пропаганды нетрадиционных сексуальных отношений среди несовершеннолетних<sup>2</sup>. Страсбургский суд 20 июня 2017 г. признал факты нарушения ст. 10 (свобо-

---

<sup>1</sup> «Антиконституционная» статья Российской Конституции. [http://ruskline.ru/monitoring\\_smi/2010/](http://ruskline.ru/monitoring_smi/2010/)

<sup>2</sup> Федеральный закон от 29.12.2010 № 436-ФЗ (ред. от 01.05.2017) «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» // Российская газета. 2010. 31 дек. № 297.

да выражения мнения) и 14 (запрещение дискриминации) Европейской конвенции о правах человека и основных свободах<sup>1</sup>.

В течение трех месяцев министерство намерено обжаловать вердикт ЕСПЧ, согласно которому Россия должна выплатить трем активистам российского ЛГБТ-движения почти €50 тыс. Жалобу на закон подали трое активистов ЛГБТ-движения в России – Николай Баев, Николай Алексеев и Алексей Киселев. По решению суда, российские власти должны выплатить Баеву восемь тысяч евро, Алексееву – 20 тысяч евро, а Киселеву – 15 тысяч евро в качестве компенсации морального вреда.

«Подписав ранее соглашения с Европейским судом по правам человека, Россия обязуется в обязательном порядке выполнять все решения суда. Таким образом, наша страна признала эти нормы и отказалась от собственного, самобытного пути развития, взяв за основу псевдоевропейские нормы, которые были выдуманы во второй половине двадцатого века. Сегодня российское общество пожинает эти печальные плоды: массовые обращения российских граждан в Страсбургский суд по существу, то есть по фундаментальным нарушениям конституционных норм РФ, не приводят в большинстве случаев ни к чему. Очень часто ЕСПЧ рассматривает подобные жалобы по несколько лет, после чего отказывает без объявления причин. Поэтому огромное количество жалоб, которые поступают от граждан РФ, ждет аналогичное решение. В свою очередь, страсбургские политики страсть как любят выносить решения в пользу всякой чепухи, под видом которой скрываются нетрадиционные политические силы и различные половые ориентации и сексуальные меньшинства».

Ранее в интервью американскому режиссеру Оливеру Стоуну для фильма президент Владимир Путин заявил, что в России не притесняют лиц нетрадиционной сексуальной ориентации. «Я, как глава государства, сегодня считаю своим долгом поддерживать традиционные ценности, семейные. Почему? Потому что однополые браки детей не производят, а нам нужно позаботиться о рождаемости в стране. При этом никто не говорит, что нужно кого-то преследовать», – пояснил свою позицию президент России<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> ЕСПЧ обязал Россию разрешить гей-рекламу среди подростков.

<http://geo-politica.info/>

<sup>2</sup> <http://news24today.info/> интервью Путина Оливеру Стоуну.

«Со временем этот вопрос будет спущен на тормозах, чтобы не вызывать в обществе очередную волну негодования. Однако если российская сторона не отменит вердикт ЕСПЧ, РФ все-таки придется исполнять решение суда, даже несмотря на приоритет российского законодательства над решением международного суда, если оно противоречит российской Конституции. Более того, Россия будет выполнять решение ЕСПЧ, даже если будет публично сказано, что вердикт Европейского суда вынесен не для РФ».

14 ноября 2017 г. Большая палата Европейского суда по правам человека отклонила запрос России о пересмотре решения, принятого 20 июня 2017 г., согласно которому российский закон о запрете пропаганды нетрадиционных сексуальных отношений среди несовершеннолетних был признан дискриминационным, говорится в резолюции суда. Таким образом, решение Суда вступило в силу<sup>1</sup>.

Минюст России с сожалением отмечает, что соответствующие постановления, получившие на национальном уровне широкий общественный резонанс, не переданы в Большую палату ЕСПЧ, несмотря на то, что их обстоятельства были непосредственно связаны с основополагающими принципами нравственности, морали и защиты прав несовершеннолетних, а также с реализацией конституционных избирательных прав граждан Российской Федерации. Более того, в постановлении по жалобе «Баев и другие против России»<sup>2</sup> ЕСПЧ отметил, что при принятии соответствующих нормативных положений о запрете пропаганды нетрадиционных сексуальных отношений среди несовершеннолетних российский законодатель руководствовался, прежде всего, международными правовыми нормами, в частности – Конвенцией ООН о правах ребенка, а в постановлении по делу «Давыдов и другие против России» Европейский суд не поставил под сомнение избирательное законодательство Российской Федерации.

Дальнейшие действия Минюста России по соответствующим делам будут строиться с учетом национальных интересов Российской Федерации и в рамках общепризнанных принципов и норм международного права.

---

<sup>1</sup> ЕСПЧ окончательно решил вопрос по закону о гей-пропаганде в России. <https://tjournal.ru/>

<sup>2</sup> О жалобах «Баев и другие против России» и «Давыдов и другие против России». URL: <http://minjust.ru/ru/novosti/>

Тем временем, российские ЛГБТ-активисты готовят десятки обращений в Европейский суд по правам человека по закону о запрете пропаганды нетрадиционных сексуальных отношений.

У нас на подходе десятки дел по незаконным преследованиям гей-активистов, незаконным отказам в согласовании акций. После решения Большой палаты ЕСПЧ Комитет министров Совета Европы будет отслеживать все решения российских властей, принимаемые по закону о запрете гей-пропаганды, и на каком-то этапе ЕСПЧ может признать нарушения своего решения систематическими и рассматривать все дела в ускоренном порядке.

74 % населения считают, что у геев проблемы с психикой. Менее половины полагают, что у них должны быть равные права со всеми остальными. Конституционный Суд РФ, как и значительная часть населения, полагает, что «запрет пропаганды гомосексуализма оправдан риском того, что подобная пропаганда может сформировать искаженное представление о равноценности традиционных и нетрадиционных отношений между людьми» и направить детей в сторону гомосексуальных отношений. Европейский суд ответил, что подобная позиция «несовместима с принципами равенства, плюрализма и толерантности демократического общества»<sup>1</sup>.

Депутат Госдумы Виталий Милонов, главный вдохновитель закона, считает, что он направлен лишь на защиту нравственности в стране. «Мы не хотим, чтобы в России велась гей-пропаганда среди несовершеннолетних», – заявил он корреспонденту El Confidencial в одном из кафе в центре Москвы. Россия, напоминает Милонов, «является страной традиционных ценностей, и общество обладает демократическим правом выбирать для себя законы. Мы высказались в пользу закона, запрещающего вести среди несовершеннолетних пропаганду нетрадиционных семейных отношений». Согласно российскому законодательству, нарушение данного закона влечет за собой штраф в размере от 4 до 50 тысяч рублей.

Большинство российских граждан, по мнению законодателя, являются верующими, «и все представленные в стране религии, охватывающие 80 % населения, выступают против того, чтобы извращения распространялись среди детей». Как вспоминает Милонов, «что больше всего удивляет россиян, так это то, почему гомосексуализм

---

<sup>1</sup> Как трое геев сумели победить российскую власть. <http://inosmi.ru/social/>  
184

разрешен в остальной Европе». И в качестве примера приводит давний случай: «разрешение на гей-пропаганду в Содоме и Гоморре, которая не очень хорошо закончилась». В тот же год, когда он выступил с инициативой принятия закона о запрете пропаганды гомосексуализма, демографические исследования подтвердили его правоту.

Согласно результатам опроса, проведенного Левада-Центром, 74 % россиян считают, что у геев и лесбиянок имеются проблемы с психикой, в то время как половина полагает, что они должны обладать такими же правами, что и все остальные<sup>1</sup>.

Прав был председатель Конституционного Суда Валерий Дмитриевич Зорькин, когда утверждал, что чрезмерное использование у нас институтов международного правосудия может привести к тому, что такое правосудие становится не международным судебским арбитром, а механизмом в руках какой-либо сверхдержавы или группы сильных государств, особо подчеркивая роль в этом процессе США<sup>2</sup>.

Каковы все-таки должны быть критерии, определяющие соотношение международного и национального права? Критерии должны определяться исключительно положением государства на мировой политической арене, а также его стратегическими и геополитическими интересами<sup>3</sup>.

Право не может существовать само собой, то есть ради права. Это инструмент воздействия, который наполнен определенным идеологическим содержанием – правовой идеей, которая, однако, всегда носит прикладной характер.

Геополитические, стратегические, экономические интересы и даже отдельные мировоззренческие основы в разных странах могут не совпадать.

Причем попытки внедрить в государства чуждые им ценности посредством международного права, как показал опыт, зачастую приводят не к единению государств, а к еще большим противоречиям.

Если посмотреть на «единую» Европу. Стала ли она процветающим «государством» после глобализации? Многими даже европей-

---

<sup>1</sup> Нетерпимость 15-летней выдержки. <https://www.gazeta.ru/politics/>

<sup>2</sup> Валерий Зорькин, председатель Конституционного Суда РФ. <http://actualcomment.ru/>

<sup>3</sup> Бастрькин в интервью «Российской газете» о верховенстве национального права. URL: <http://www.vsedela.ru/>

скими политическими деятелями отмечается, что в силу раздирающих ее противоречий этот процесс плавно перетекает в открытое противостояние, где господствующая воля одних (Германия, Франция) навязывается другим. Кроме того, несовместимость исторически сформировавшихся национальных культур и традиций приводит к деградации нравственных ценностей.

Согласно ст. 135 Конституции положения главы «Основы конституционного строя» могут быть пересмотрены только Конституционным Собранием, созываемым на основании специального федерального конституционного закона.

Собрание либо признает неизменность Конституции, либо готовит и абсолютным большинством голосов принимает новую Конституцию.

Вот в этом и заключалась, на наш взгляд, правовая диверсия. Кроме того, закон о Конституционном Собрании до настоящего времени еще не принят.

Поэтому пора его подготовить, чтобы иметь необходимый механизм для обеспечения государственных интересов. Помимо положений о приоритете международного права, можно было бы подкорректировать и ряд других конституционных положений с учетом почти 25-летнего действия нашей Конституции.

Какие же поправки необходимо внести в саму Конституцию? Первое – исключить из нее положения, согласно которым международное право составляет неотъемлемую часть правовой системы Российской Федерации, и закрепить в ней приоритет национального законодательства.

Второе – наделить Конституционный Суд Российской Федерации правом проверки конституционности положений международного права, а также того толкования, которое было придано им при разрешении дела международной судебной инстанцией в отношении прав и законных интересов Российской Федерации.

Если при этом будет признано противоречие между нормами международного права и Конституции Российской Федерации, то Государственная Дума будет обязана денонсировать международный договор (в полном объеме или в части), внести изменения в национальное законодательство, которое было принято для имплементации нормы международного права, либо принять иные меры, направленные на устранение противоречий.

## Библиографический список

Федеральный закон от 29.12.2010 № 436-ФЗ (ред. от 01.05.2017) «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» // Российская газета. 2010. 31 дек. № 297.

[http://ruskline.ru/monitoring\\_smi/2010/](http://ruskline.ru/monitoring_smi/2010/)

<http://geo-politica.info/>

<http://news24today.info/>

<https://tjournal.ru/>

<http://minjust.ru/ru/novosti/>

<http://inosmi.ru/social/>

<https://www.gazeta.ru/politics/>

<http://actualcomment.ru/>

<http://www.vsedela>

**Международно-правовая защита прав и свобод человека:  
теория и практика**

Круглый стол  
4 декабря 2017 г.

Редактор-составитель *С.А. Глотов*  
Компьютерная верстка *Н.А. Кузнецова*

Подписано в печать 28.04.2018 Формат 60x84/16.  
Бумага офсетная. Гарнитура «Таймс». Усл. печ. л. 11,75.  
Тираж 500. Заказ 180428