

ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО В РОССИИ И ЗА РУБЕЖОМ

Издается с 2011 г. Выходит 4 раза в год. Рег. ПИ № ФС77-38716 от 22 января 2010 г.

Учредитель: Издательская группа «Юрист»

№ 2 / 2020

Главный редактор

Гриб Владислав Валерьевич, д.ю.н., профессор, Заслуженный юрист РФ, заведующий кафедрой правовых основ управления МГИМО — Университета, Председатель Комиссии Общественной палаты РФ по общественному контролю и взаимодействию с общественными советами, член Президиума Ассоциации юристов России, главный редактор Издательской группы «Юрист», член-корреспондент РАО

Заместитель главного редактора

Туманова Анастасия Сергеевна, д.ю.н., д.и.н., профессор, профессор Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

Члены редакционного совета

Гриб Владислав Валерьевич, председатель редакционного совета, д.ю.н., профессор, Заслуженный юрист РФ, заведующий кафедрой правовых основ управления МГИМО — Университета, Председатель Комиссии Общественной палаты РФ по общественному контролю и взаимодействию с общественными советами, член Президиума Ассоциации юристов России, главный редактор Издательской группы «Юрист», член-корреспондент РАО (главный редактор)

Туманова Анастасия Сергеевна, д.ю.н., д.и.н., профессор, профессор Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (заместитель главного редактора)

Автономов Алексей Станиславович, д.ю.н., профессор, проректор по научно-исследовательской работе и международным отношениям Института международного права и экономики имени А.С. Грибоедова

Брэдли Джозеф, доктор истории, профессор истории Университета Талсы (Оклахома, США)

Галас Марина Леонидовна, д.и.н., профессор, главный научный сотрудник

Института проблем эффективного государства и гражданского общества Финансового университета при Правительстве Российской Федерации

Демичев Алексей Андреевич, д.ю.н., профессор, профессор Нижегородской академии МВД России

Дискин Иосиф Евгеньевич, д.э.н., профессор Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

Бекман Йохан, доктор общественно-политических наук, доцент криминологии и социологии права, представитель Российского института стратегических исследований в странах Северной Европы (Финляндия)

Тодд Лефко, доктор истории, профессор Университета Миннесоты, политик, бизнесмен (США)

Малахов Валерий Петрович, д.ю.н., профессор, начальник кафедры теории государства и права Московского университета МВД России

Медушевский Андрей Николаевич, д.ф.н., профессор, профессор Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

Мезаннев Матье, доктор права, профессор, заместитель декана факультета «Право и экономика» Государственного университета Режюна (Франция)

Мерсиянова Ирина Владимировна, к.с.н., доцент, директор Центра исследований гражданского общества и некоммерческого сектора Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

Нижник Надежда Степановна, д.ю.н., профессор, профессор кафедры теории государства и права Санкт-Петербургского университета МВД России

Панарин Андрей Александрович, президент некоммерческого партнерства «Образовательный консорциум Среднерусский университет», руководитель Алпарата Российского профессорского собрания, директор центра цифровых технологий в экономике РУДН, д.ю.н., доцент

Попов Евгений Васильевич, к.ю.н., доцент кафедры правовых основ управления МГИМО — Университета

Саломатин Алексей Юрьевич, д.ю.н., д.и.н., профессор, профессор Пензенского университета

Сафонов Александр Александрович, д.ю.н., профессор, профессор Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

Сигалов Константин Елизарович, д.ю.н., доцент, директор Центра правового регулирования финансово-экономических отношений Института проблем эффективного государства и гражданского общества Финансового университета при Правительстве Российской Федерации

Смит Дэвид Хортон, профессор социологии Бостон Колледжа (США), почетный гостевой профессор социологии университета Восточной Англии, почетный гостевой профессор НИУ ВШЭ и Университета Цинхуа (Китай)

Соловьев Кирилл Андреевич, д.и.н., доцент

Шаблинский Илья Георгиевич, д.ю.н., профессор, профессор Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

Шульга Руслан Юрьевич, к.ю.н. (кафедра теории и истории государства и права Института международного права и экономики имени А.С. Грибоедова)

Центр редакционной подписки: (495) 617-18-88

e-mail: podpiska@lawinfo.ru

Адрес редакции: 115035, г. Москва, Космодамианская наб., д. 26/55, стр. 7.

Тел./факс: (495) 953-91-08, e-mail: avtor@lawinfo.ru

Подписной индекс:

«Объединенный каталог. Пресса России» — 91889.

Также можно подписаться на www.lawinfo.ru

«Национальная полиграфическая группа».

248031, г. Калуга, п. Северный, ул. Светлая, д. 2.

Тел.: (4842) 70-03-37

Формат 60x90/8. Печ. л. 6. Печать офсетная.

Общий тираж: 1000 экз. Цена свободная. ISSN 2221-3287

Номер подписан в печать: 16.06.2020. Номер вышел в свет: 24.06.2020.

Раздел 1. Институты гражданского общества в цифровую эпоху

Колоткина О.А. Экспертные возможности институтов гражданского общества и граждан как фактор эффективности законодательства 3

Погодина И.В., Авдеев Д.А. Современные технологии как средство вовлечения граждан в нормотворческую деятельность 6

Раздел 2. Зарубежный и международный опыт в развитии гражданского общества

Исакова Е.Г. Детерминанты категории «национальные меньшинства» 9

Кобоц П.Н. Роль гражданского общества Федеративной Республики Бразилия в противодействии коррупции 13

Летуновский П.В. Этнополитические конфликты как актуальная проблема современного гражданского общества 16

Славова Н.А., Лещенко И.И. Правовой статус и понятие «беженец» в процессе формирования, развития и защиты прав человека: современность и перспективы 19

Раздел 3. Гражданское общество и государство: механизмы выстраивания отношений

Долгих Ф.И. Поступления денежных средств политическим партиям как показатель состояния партийной системы России 23

Кортиаев Т.Ю. Взаимодействие государства, бизнеса и институтов гражданского общества в условиях реализации механизма «регуляторной гильотины» 27

Румянцев С.А. Федеральные общественные движения: реализация гражданской самозащиты или присвоение публичных полномочий (на примере движения «СтопХам») 31

Тушканов И.В. Связь периодической печати и развития гражданского общества в политико-правовой доктрине К.К. Арсеньева 35

Раздел 4. Религиозная свобода в современном мире

Мещерякова А.Ф. Закон о запрете оскорбления религиозных чувств: pro & contra 39

Раздел 5. Общественный контроль в системе гражданского общества

Савицкая О.Г. Конституционно-правовой анализ системы принципов общественного контроля 43

Журнал рекомендован Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации для публикаций основных результатов диссертаций на соискание ученых степеней кандидата и доктора наук.

Полная или частичная перепечатка материалов без письменного разрешения авторов статей или редакции преследуется по закону.
Журнал включен в базу данных Российского индекса научного цитирования (РИНЦ)

CIVIL SOCIETY IN RUSSIA AND ABROAD

Published quarterly since 2011. Reg. PI № FC77-38716 of January 22, 2010. Founder: Publishing Group "JURIST"

No. 2 / 2020

Editor in Chief

Grib Vladislav Valer'evich, LL.D., Professor, Honored lawyer of the RF, Head of the Legal Management Principles Department of MGIMO-University, Chairman of the Commission of the RF Civic Chamber on public control and interaction with public councils, member of the Presidium of the Association of Lawyers of Russia, Editor in Chief of Jurist Publishing Group

Deputy Editor in Chief

Tumanova Anastasiya Sergeevna, Professor of the National Research University "Higher School of Economics", LL.D., doctor of historical sciences, Professor

Members of the Editorial Board

Grib Vladislav Valer'evich, Chairman of the Editorial Board, Head of the Legal Management Principles Department of MGIMO-University, Chairman of the Commission of the RF Civic Chamber on public control and interaction with public councils, Member of the Presidium of the Association of Lawyers of Russia, Editor in Chief of Jurist Publishing Group, Honored lawyer of the RF, LL.D., Professor, Corresponding member of the RAE (Editor in Chief)

Tumanova Anastasiya Sergeevna, Professor of the National Research University "Higher School of Economics", LL.D., doctor of historical sciences, Professor (Deputy Editor in Chief)

Avtonomov Aleksey Stanislavovich, LL.D., Professor, Vice-rector for Research and International Relations of the A.S. Gribovov Institute of International Law and Economics

Bradley Joseph, doctor of historical sciences, Professor of History of the University of Tulsa (Oklahoma, USA)

Galas Marina Leonidovna, doctor of historical sciences, Associate Professor, Chief Researcher Institute of Problems of effective state and civil society Financial University under the Government of the Russian Federation

Demichev Aleksey Andreevich, Professor of Nizhny Novgorod Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia, LL.D., Professor

Diskin Iosif Evgen'evich, Professor of the National Research University "Higher School of Economics", doctor of economic sciences

Bekman Johan, doctor of political sciences, Associate Professor of criminology and sociology of law, the representative of the Russian Institute for strategic studies in Northern Europe (Finland)

Todd Lefko, doctor of historical sciences, Professor at the University of Minnesota, Politician, Businessman (USA)

Malakhov Valerij Petrovich, Head of the Chair of Theory of State and Law of Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia, LL.D., Professor

Medushevskij Andrej Nikolaevich, Professor of the National Research University "Higher School of Economics", Doctor of philosophical sciences, Professor

Mezenev Mathieu, Deputy Dean of the faculty of "Law and Economics" State University of Reunion, LL.D., Professor (France)

Mersyanova Irina Vladimirovna, director of the Centre for Studies of Civil Society and the noncommercial sector of the National Research University "Higher School of Economics", PhD in sociological sciences, Associate Professor

Nizhnik Nadezhda Stepanovna, Professor of Department of theory of state and law Saint-Petersburg University of the Ministry of internal Affairs of Russia, LL.D., Professor

Panarin Andrey Aleksandrovich, doctor of economics, president of "Educational Consortium Central Russian University" Non-profit partnership, Chief of staff of the Russian professorial meeting, director of the center for digital technologies in Economics of the RUDN University, Associate Professor

Popov Evgenij Vasil'evich, PhD (Law) (Associate Professor of the Legal Management Principles Department of MGIMO-University)

Salomatin Aleksey Yur'evich, Professor of Penza University, LL.D., doctor of historical sciences, Professor

Safonov Aleksandr Aleksandrovich, Professor of the National Research University "Higher School of Economics", LL.D., Professor

Sigalov Konstantine Elizarovich, LL.D., Associate Professor, Director of the Center of legal regulation of economic and financial relations of the Institute of effective state and civil society, the Financial University under the Government of the Russian Federation

David Horton Smith, Emeritus Professor of sociology, Boston College (USA), Honorary guest Professor of sociology at the University of East England, Honorary guest Professor at HSE and the University of Tsinghua (China)

Solov'ev Kirill Andreevich, doctor of historical sciences, Associate Professor

Shablinskij Il'ya Georgievich, Professor of the National Research University "Higher School of Economics", LL.D., Professor

Shul'ga Ruslan Yur'evich, PhD (Law) (Department of Theory and History of State and Law of the A.S. Gribovov Institute of International Law and Economics)

Editorial subscription centre: (495) 617-18-88

e-mail: podpiska@lawinfo.ru

Editorial Office Address:

Bldg. 7, 26/55, Kosmodamianskaya Emb., Moscow, 115035.
Tel./fax: (495) 953-91-08, e-mail: avtor@lawinfo.ru

Subscription:

Unified Catalogue. Russian Press — 91889 (half year), www.lawinfo.ru

Printed by National Polygraphic Group Ltd.

Bldg. 2, street Svetlaya, Kaluga, 248031.

Tel.: (4842) 70-03-37.

Size: 60x90/8.

Printer's sheet 6. Offset printing.

Circulation: 1000 copies.

Free market price.

ISSN 2221-3287

Passed for printing: 16.06.2020. Issue was published: 24.06.2020.

Section 1. Civil Society Institutions in the Digital Epoch

Kolotkina O.A. Expert Opportunities of Civil Society Institutions and Citizens as a Legislation Efficiency Factor 3

Pogodina I.V., Avdeev D.A. Modern Technologies as a Means of the Involvement of Citizens in Law Making Activities 6

Section 2. Foreign and International Experience in Civil Society Development

Isakova E.G. Determinants of the National Minority Category 9

Kobets P.N. The Role of the Civil Society of the Federative Republic of Brazil in Corruption Combating 13

Letunovskiy P.V. Ethnopolitical Conflicts as a Relevant Issue of the Modern Civil Society 16

Slavova N.A., Leschenko I.I. The Legal Status and the Concept of a Refugee in the Establishment, Development and Protection of Human Rights: Modern Times and Prospects 19

Section 3. Civil Society and the State: Relationship Building Mechanisms

Dolgikh F.I. The Inflow of Cash to Political Parties as an Indicator of the Status of the Russian Party System 23

Kortiaev T.Yu. Cooperation Between the State, Business and Civil Society Institutions in Conditions of the Implementation of the Regulatory Guillotine Mechanism 27

Rumyantsev S.A. Federal Public Movements: The Implementation of Civil Self-Defense or Appropriation of Public Authorities (on the Example of the StopHam Movement)? 31

Tushkanov I.V. The Link Between the Periodical Press and Civil Society Development in K.K. Arsenyev's Political and Legal Doctrine 35

Section 4. Religious Freedom in the Modern World

Mescheryakova A.F. The Law on the Prohibition of Wounding Religious Feelings: Pro & Contra 39

Section 5. Public Control in the Civil Society System

Savitskaya O.G. A Constitutional Law Analysis of the System of Public Control Principles 43

Recommended by the Supreme Attestation Commission under the Ministry of Science and Higher Education of the Russian Federation for publications of results of doctoral theses.

Complete or partial reproduction of materials without written permission of authors of the articles or the editorial office shall be prosecuted in accordance with law. The Journal is included in the database of the Russian Science Citation Index

ЭКСПЕРТНЫЕ ВОЗМОЖНОСТИ ИНСТИТУТОВ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА И ГРАЖДАН КАК ФАКТОР ЭФФЕКТИВНОСТИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Колоткина Оксана Анатольевна,
доцент кафедры конкурентного права и антимонопольного регулирования
Уральского государственного экономического университета,
кандидат юридических наук, доцент
oks-kolotkina@yandex.ru

В статье рассматривается экспертный потенциал институтов гражданского общества и граждан в контексте проведения общественной и антикоррупционной экспертизы. Автор статьи обращает внимание на нормативные основы проведения различных видов независимых экспертиз законодательства. Особое внимание уделяется общественной экспертизе, инициатором проведения которой выступает Общественная палата РФ, а также антикоррупционной экспертизе, которая может проводиться на общественных началах институтами гражданского общества и конкретными гражданами. Анализ норм действующего законодательства в области проведения заявленных в статье независимых экспертиз позволил обозначить объект и предмет каждой экспертизы, конкретные требования к субъектам ее проведения. Общественная и антикоррупционная экспертизы в настоящей статье рассматриваются в качестве независимых экспертиз, которые имеют свою специфику, в том числе в части требований к экспертам. Одним из ключевых требований к экспертам является наличие специальных знаний и умений, опыта практической деятельности в конкретной области. Эти и дополнительные требования к независимым экспертам четко очерчивают круг потенциальных субъектов гражданского общества, которые могут воспользоваться правом на принятие участия в проведении независимой экспертизы, позволяют дать оценку экспертному потенциалу институтов гражданского общества и граждан.

Ключевые слова: экспертные возможности, институты гражданского общества, общественная экспертиза, антикоррупционная экспертиза.

Expert Opportunities of Civil Society Institutions and Citizens as a Legislation Efficiency Factor

Kolotkina Oksana A.
Associate Professor of the Department of Competition Law and Anti-Monopoly Regulation
of the Ural State University of Economics
PhD (Law), Associate Professor

The article deals with the expert potential of civil society institutions and citizens in the context of public and anti-corruption expertise. The author of the article draws attention to the regulatory framework for various types of independent examinations of legislation. Special attention is paid to public expertise, initiated by the Public chamber of the Russian Federation, as well as anti-corruption expertise, which can be carried out on a voluntary basis by civil society institutions and specific citizens. The analysis of norms of the current legislation in the field of carrying out of the independent examinations declared in article allowed to designate object and a subject of each examination, specific requirements to subjects of its carrying out. Public and anti-corruption expertise in this article are considered as independent expertise, which have their own specifics, including in terms of requirements for experts. One of the key requirements for experts is the availability of special knowledge and skills, practical experience in a particular area. These and additional requirements for independent experts clearly define the range of potential civil society actors who can take advantage of the right to participate in the independent examination, allow to assess the expert potential of civil society institutions and citizens.

Keywords: expert capabilities, civil society institutions, public expertise, anti-corruption expertise.

Эффективность институтов гражданского общества определяется во многом правовыми основами его функционирования, которые исходят от государства. На законодательном уровне государство определяет потенциал институтов гражданского общества, очерчивает границы его функционирования, а также создает модель взаимодействия гражданского общества и государства при реализации как частных, так публичных интересов.

Функционирование институтов гражданского общества является сегодня востребованным в любой сфере, где государство реализует свои полномочия, где требуется контроль за его деятельностью и оценка ее эффективности.

При осуществлении контроля возрастает востребованность экспертных возможностей гражданского общества и его институтов. В частности, экспертные возможности предполагают участие институтов гражданского общества в проведении различных видов экспертиз. При этом проведение экспертиз со стороны институтов гражданского общества активно практикуется как в сфере правотворчества, на этапах и стадиях разработки и принятия нормативных правовых актов, так и в сфере действия уже вступивших в юридическую силу нормативных правовых актов. Таким образом, экспертные возможности институтов гражданского общества при должной реализации могут и должны оказывать влияние на качество российского

законодательства. Именно качество принимаемых нормативных правовых актов разных уровней оказывает непосредственное влияние на их соблюдение всеми субъектами права.

В рамках проводимого исследования под экспертизой необходимо понимать определенную процедуру, которая заключается в исследовании и даче заключения экспертом по вопросам, решение которых требует специальных знаний в различных сферах. Условно все экспертизы законодательства можно разделить на две большие группы: а) государственные (могут осуществлять только государственные органы); б) независимые (проводимые институтами гражданского общества). Такое деление является во многом условным, так как независимые экспертизы могут проводиться и в тех случаях, когда законодательство предусматривает обязательное проведение государственных экспертиз специально уполномоченными на то субъектами.

Российским законодательством предусмотрены конкретные виды экспертиз, субъектами которых могут выступать представители гражданского общества. В настоящей статье внимание будет уделено общественной и антикоррупционной экспертизе. При этом важно определить объект и предмет конкретной экспертизы, а также субъектов ее проведения, что позволит сделать в конечном итоге вывод об экспертном потенциале институтов гражданского общества в рассматриваемой сфере. Охарактеризуем особенности проведения заявленных ранее видов независимых экспертиз.

Общественная экспертиза. Одной из первоочередных задач, стоящих перед институтами гражданского общества (гражданами РФ, общественными объединениями и др. негосударственными некоммерческими организациями), является добровольное осуществление общественного контроля за деятельностью государственных органов власти и органов местного самоуправления¹. На основании п. 8 ст. 6 Федерального закона от 21 июня 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»² (далее — Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации») предусмотрено многообразие форм общественного контроля, одной из которых, наряду с общественным мониторингом и общественной проверкой, законодатель называет общественную экспертизу³.

Как показывает анализ норм ст. 22 Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», содержание понятия «общественная экспертиза» не включает в себя возможность проведения всех видов независимых экспертиз. Другими словами, понятия «общественная экспертиза» и «независимая экспертиза» являются не совпадающими по своему объему и соотносятся между собой как «часть и целое», как «вид и род».

Таким образом, общественная экспертиза является одной из разновидностей независимой

экспертизы. Объект и предмет общественной экспертизы возможно определить при системном анализе норм ст. 22 Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» и ст. 18 Федерального закона от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации»⁴ (далее — Федеральный закон «Об Общественной палате Российской Федерации»). В частности, на основании Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» можно в общих чертах определить *объект* общественной экспертизы (то, что подлежит со стороны экспертов анализу и оценке) — акты, проекты актов, решений, проекты решений, документов и других материалов органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций⁵. Конкретизация объекта общественной экспертизы происходит на основании анализа норм ст. 18 Федерального закона «Об Общественной палате Российской Федерации», где идет перечисление конкретных юридических документов, подпадающих под экспертизу: проекты нормативных правовых актов Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти, проектов законов субъектов Российской Федерации и др. К особым объектам общественной экспертизы законодатель относит проекты законов Российской Федерации о поправках к Конституции РФ, проекты федеральных конституционных законов и федеральных законов.

Обозначенные законопроекты позволяют определить *предмет* общественной экспертизы — проекты, затрагивающие вопросы государственной социальной политики, конституционных прав и свобод граждан в области социального обеспечения, обеспечения общественной безопасности и правопорядка (ч. 2 ст. 18). На официальном сайте Общественной палаты РФ уточняется, что с 2009 г. был установлен порядок, в соответствии с которым все социальные значимые законопроекты в обязательном порядке проходят экспертизу Общественной палаты.

Субъектом проведения общественной экспертизы является Общественная палата РФ, которая для проведения экспертизы должна создать рабочую группу, правомочную привлекать экспертов. На основании Положения о консультантах-экспертах Общественной палаты Российской Федерации⁶ экспертами могут быть: а) представители общественных организаций, активно участвующие в развитии гражданского общества; б) граждане, ранее осуществившие полномочия члена Общественной палаты; в) представители общественных объединений, допущенные к выборам в Общественную палату, но не избранные в ее состав (п. 1.1). Дополнительные требования к экспертам обозначены в Положении о порядке проведения общественной экспертизы,

¹ Кирьянов А.Ю. Общественный и гражданский контроль: правовое разграничение понятий // Гражданское общество в России и за рубежом. 2019. № 1. С. 3–6.

² Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (ред. от 29.12.2017) // Российская газета. 2014. 23 июля.

³ Колоткина О.А. Институт общественной экспертизы проектов нормативных правовых актов в структуре гражданского общества // Гражданское общество в России и за рубежом. 2018. № 4. С. 15–19.

⁴ Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

⁵ Ягофарова И.Д. Принцип справедливости в правоприменительной деятельности: вопросы теории и практики // Вестник Гуманитарного университета. 2017. № 3 (18). С. 71–74.

⁶ Положение о консультантах-экспертах Общественной палаты Российской Федерации (утв. Решением совета Общественной палаты РФ от 15.05.2008 № 4) // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс».

утвержденном решении совета Общественной палаты РФ от 15 мая 2008 г. В частности, экспертами общественной экспертизы могут выступать: 1) *юридические лица* (объединения некоммерческих организаций, деятельность которых направлена на развитие гражданского общества в Российской Федерации и относится к сфере их уставной деятельности); 2) *физические лица*, обладающие научными и практическими знаниями, необходимыми для проведения экспертизы. К физическим лицам, претендующим на статус эксперта общественной экспертизы, предъявляются требования: а) профессиональное образование (высшее и (или) послевузовское, соответствующему профилю экспертной деятельности); б) стаж практической работы по профилю экспертной деятельности не менее 10 лет, знание действующего российского законодательства и норм международного права, профессиональные навыки в экспертной деятельности.

Антикоррупционная экспертиза. Институты гражданского общества могут принимать участие и в проведении антикоррупционной экспертизы. В частности, Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (далее — Федеральный закон «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов») в ч. 5 ст. 2 закрепляет среди принципов организации антикоррупционной экспертизы принцип сотрудничества органов государственной власти и органов местного самоуправления с институтами гражданского общества при проведении данного вида экспертизы. *Объектом* антикоррупционной экспертизы являются нормативные правовые акты и проекты нормативных правовых актов. *Предметом* экспертизы является выявление коррупциогенных факторов и их последующее устранение. На основании ст. 5 Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» и п. 4 Постановления Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» к *субъектам* независимой антикоррупционной экспертизы можно отнести институты гражданского общества и граждан, в частности, юридические и физические лица, которые должны быть аккредитованы в качестве экспертов Министерством юстиции РФ. Данная услуга предоставляется бесплатно на портале государственных услуг Российской Федерации. При этом административный регламент Министерства юстиции РФ, утвержденный Приказом Минюста РФ от 29 марта 2019 г. № 57⁷, устанавливает требования к

заявителям на получение данной государственной услуги. В частности, для физических лиц — это наличие гражданства РФ, высшее профессиональное образование и стаж работы по специальности не менее 5 лет. Для юридических лиц — наличие в своем штате не менее трех работников, на которых распространяются требования, перечисленные ранее для физических лиц. В соответствии с п. 1.1 ст. 5 Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» устанавливаются ограничения для экспертов. Для физических лиц — наличие неснятой или непогашенной судимости, уволенных в связи с утратой доверия и др. Для юридических лиц — если оно является международной и иностранной организацией или некоммерческими организациями, выполняющими функции иностранного агента.

Таким образом, подводя итоги проведенного исследования, можно сделать общие выводы.

Во-первых, рассматриваемые в настоящей статье экспертизы (общественная и антикоррупционная) являются по своей природе независимыми, которые предполагают участие институтов гражданского общества и граждан.

Во-вторых, каждая из анализируемых независимых экспертиз имеет свой объект, предмет, круг субъектов, которые могут выступать в качестве экспертов, что определяет их специфику.

В-третьих, активность экспертной деятельности институтов гражданского общества и граждан зависит от принципов организации и проведения каждого вида независимой экспертизы — особые требования к профессионализму эксперта, осуществление деятельности на общественных началах, рекомендательный характер экспертных заключений и др.

В-четвертых, оценивая экспертные возможности институтов гражданского общества и граждан, стоит отметить, что на законодательном уровне созданы определенные условия со стороны государства для проведения независимых экспертиз. В то же время воспользоваться своим конституционным правом на участие в управлении делами государства, предусмотренным ч. 1 ст. 32 Конституции РФ, в контексте рассматриваемого вопроса смогут лишь те граждане, которые обладают профессиональной компетенцией для осуществления экспертной деятельности.

юридических и физических лиц, изъявивших желание получить аккредитацию на проведение в качестве независимых экспертов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации» (зарегистрировано в Министерстве юстиции Российской Федерации 04.04.2019, регистрационный № 54279). URL: <https://minjust.ru/ru/normativnye-pravovye-i-inye-akty-v-sfere-protivodeystviya-korrupcii/prikaz-minyustarossii>

⁷ Приказ Минюста России от 29 марта 2019 г. № 57 «Об утверждении Административного регламента Министерства юстиции Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по осуществлению аккредитации

Литература

1. Кирьянов А.Ю. Общественный и гражданский контроль: правовое разграничение понятий / А.Ю. Кирьянов // Гражданское общество в России и за рубежом. 2019. № 1. С. 3–6.
2. Колоткина О.А. Институт общественной экспертизы проектов нормативных правовых актов в структуре гражданского общества / О.А. Колоткина // Гражданское общество в России и за рубежом. 2018. № 4. С. 15–19.
3. Ягофарова И.Д. Принцип справедливости в правоприменительной деятельности: вопросы теории и практики / И.Д. Ягофарова // Вестник Гуманитарного университета. 2017. № 3 (18). С. 71–74.

СОВРЕМЕННЫЕ ТЕХНОЛОГИИ КАК СРЕДСТВО ВОВЛЕЧЕНИЯ ГРАЖДАН В НОРМОТВОРЧЕСКУЮ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

Погодина Ирина Владимировна,
заведующая кафедрой финансового права и таможенной деятельности
Юридического института Владимирского государственного
университета имени А.Г. и Н.Г. Столетовых (ВлГУ),
кандидат юридических наук, доцент
irinapogodina@mail.ru

Авдеев Данила Алексеевич,
инженер кафедры «Правовое и организационное обеспечение бизнес-процедур»
Юридического института Владимирского государственного университета
имени А.Г. и Н.Г. Столетовых (ВлГУ),
danilavdeev@yandex.ru

Реализация концепции «электронного правительства» предусматривает внедрение прозрачных, основанных на широком участии общественности управленческих практик. Современные инновационные технологии подразумевают новые формы участия граждан в управлении государством, в том числе и в нормотворчестве. В статье указаны некоторые из них. Акцент сделан на практических и теоретических аспектах применения краудсорсинговых технологий в нормотворческой деятельности. Феномен CrowdLaw рассмотрен как инструмент реализации принципа демократизма в правотворчестве. Приведены примеры из практики зарубежных стран.

Ключевые слова: нормотворчество, CrowdLaw, управление, демократия, краудсорсинг.

Modern Technologies as a Means of the Involvement of Citizens in Law Making Activities

Pogodina Irina V.
Head of the Department of Financial Law and Customs of the Law Institute
of the Vladimir State University named after Alexander and Nikolay Stoletovs (VISU)
PhD (Law), Associate Professor

Avdeev Danila A.
Engineer of the Department of Legal and Organizational Support
of Business Procedures of the Law Institute
of the Vladimir State University named after Alexander and Nikolay Stoletovs (VISU)

The concept of “electronic government” mean the implementation of transparent, based on wide public participation, management practices. Modern innovative technologies imply new forms of citizen participation in government, including rulemaking. The article indicates some of them. The emphasis is on the practical and theoretical aspects of the use of crowdsourcing technologies in lawmaking (rule-making). The CrowdLaw phenomenon is considered as a tool for implementing the principle of democracy in lawmaking. Examples from the practice of foreign countries are given.

Keywords: lawmaking, rule-making, CrowdLaw, management, democracy, crowdsourcing.

Демократизм как принцип правотворческой деятельности предполагает участие населения в процессе подготовки и принятия правовых актов. Практическое воплощение этого принципа связано с разработкой и принятием правовых норм представительными органами и всенародным голосованием (референдумом), а также с привлечением граждан к правотворческой деятельности посредством взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления с институтами гражданского общества и населением¹.

В наши дни реализация принципа демократизма правотворчества не мыслится без активного использования современных технологий. «Цифровая революция» стала движущей силой для инноваций и ключевым фактором экономического роста в мире. Развитие информационных технологий, упрощающих интерактивное сотрудничество населения и органов власти, является объективной предпосылкой для появления новых способов гражданского участия в управлении делами государства и трансформации уже существующих. В современных условиях легитимность традиционных моделей законотворчества, исключающих участие населения, ставится под сомнение. В связи с этим увеличилось число веб-сайтов, приложений для смартфонов, аккаунтов

¹ Филатов С.В. Правотворческий процесс: понятие, стадии, принципы // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 8. С. 34–38.

в социальных сетях, созданных публичными администрациями и используемых для привлечения общественности в разработку, обсуждение и принятие публично значимых решений. Технологии позволяют не ограничивать взаимодействие власти и общества традиционными формами (личным контактом, перепиской по почте) и способствуют созданию равных (а потому более справедливых) возможностей для диалога.

Отдельного научного внимания заслуживают вопросы внедрения инновационных технологий (в том числе технологий краудсорсинга) в нормотворческую практику. Указанные технологии предусматривают участие населения в обсуждении и даже принятии норм права. Термин «краудсорсинг» был введен в публицистический и научный оборот сравнительно недавно, в 2006 г. Следует согласиться с мнением, что «краудсорсинг основан на предположении, что в обществе всегда присутствуют талантливые люди, готовые бесплатно или за символическое вознаграждение генерировать идеи, решать проблемы и даже проводить исследования в корпоративных или общественных целях»². В основе указанного феномена лежит возможность привлечения широких масс к непосредственному участию в коллективном творчестве в какой-либо области и принятии решений. Возможные направления такого «совместного творчества» не исчерпываются решением бизнес-задач, охватывая и сферу государственного управления.

В зарубежных исследованиях описывается такое явление, производное от краудсорсинга, как краудло (CrowdLaw) (в переводе с английского crowd — толпа, law — право). В основе CrowdLaw лежит идея о том, что государственные органы работают лучше, когда стимулируют вовлечение граждан в управленческие процессы, используя новые технологии для доступа к различным источникам информации, экспертным мнениям на каждом этапе законотворчества³.

Вполне очевидно, что CrowdLaw отличается от других, уже существующих форм политического участия. Прежде всего, отметим то обстоятельство, что CrowdLaw предполагает непосредственное участие граждан в принятии решений. Традиционные формы политического участия, как известно, связаны с формированием представительных органов власти или косвенным контролем за их деятельностью. В свою очередь, CrowdLaw является не просто механизмом опроса общественного мнения, а способом использования «коллективного разума» для решения общественно значимых проблем. Это, очевидно, требует диалогового взаимодействия власти и общества, просвещения населения.

CrowdLaw предполагает участие населения в нормотворческой деятельности на всех ее стадиях (этапах). Использование краудсорсинговых технологий в нормотворчестве не исчерпывается процессом выявления проблем, требующих нормативно-правовой регламентации, и внесения предложений по принятию того или иного акта (на что нацелены традиционные формы участия граждан). Совместная

² Шапигузов С.М., Сиянгин А.К. Краудсорсинг в госсекторе: инновация с расчетом на гражданское общество // Бюджет. 2012. № 7. С. 79–81.

³ Alsina V., Martí J.L. The Birth of the CrowdLaw Movement: Tech-Based Citizen Participation, Legitimacy and the Quality of Lawmaking // Analyse & Kritik. 2019. Vol. 40. Is. 2. P. 337–358.

деятельность граждан может быть плодотворной и в процессе работы над текстом закона, анализа его действия (в том числе мониторинга правоприменения). С этой точки зрения CrowdLaw расширяет спектр традиционных форм демократического участия.

Кроме того, CrowdLaw в любом случае подразумевает использование цифровых технологий. Дело в том, что в практике государств имеют место и иные способы вовлечения граждан в повышение качества законотворчества, выработку направлений политики или принятие общественных решений в целом. Они, безусловно, также способны повысить качество и эффективность принятых решений. Однако если они не основаны на цифровых технологиях, их нельзя называть CrowdLaw⁴.

Управленческой практике зарубежных стран известны положительные примеры использования краудсорсинговых технологий. Например, парламент Колумбии разработал приложение для мобильных устройств «Мой сенат» (Mi Senado). Приложение позволяет следить за голосованием в режиме реального времени. Колумбийцы также могут голосовать по обсуждаемым законопроектам, результаты такого голосования могут быть показаны на пленарном заседании⁵.

В Бразилии функционирует портал E-Democracia, который создан с целью расширить участие общественности в законодательном процессе и обеспечить взаимодействие граждан и их представителей в цифровой среде. Среди опций, которые предусмотрены порталом, следует отметить: возможность предложить проекты законов в повестку дня для рассмотрения, задать вопрос депутатам онлайн во время «прямой трансляции», внести замечания в текст рассматриваемого законопроекта⁶.

В 2014 г. в Индии запущен сайт MyGov — платформа Правительства Индии для широкого гражданского участия. Как отмечают разработчики сайта, цель функционирования портала — сблизить правительство с простым человеком посредством онлайн-платформы. Пользователи портала могут общаться с представителями органов исполнительной власти в специальных чатах, высказывать свое мнение по конкретным вопросам государственной политики посредством онлайн-опросов, формулировать свою позицию по актуальным темам политической повестки и имеют некоторые иные возможности реализовать свою социальную и политическую активность⁷.

Следует отметить, что технологии — только средство (инструмент), позволяющее органам власти добиться стоящих перед ними задач. Привлечение общественности к правотворческой деятельности, как справедливо указывает М.Л. Давыдова, преследует следующие цели: фактический учет интересов и

⁴ Ibid.

⁵ Senado de Colombia lanza App oficial (Материалы проекта цифровой журналистики «Seguimiento»). URL: <https://seguimiento.co/colombia/senado-de-colombia-lanza-app-oficial-4758> (дата обращения: 28.04.2020).

⁶ Сайт e-Democracia Câmara dos Deputados (Палаты представителей электронной демократии). URL: <https://edemocracia.camara.leg.br/> (дата обращения: 29.04.2020).

⁷ Платформа Правительства Индии MyGov, ориентированная на граждан, дает людям возможность общаться с правительством и содействовать эффективному управлению. URL: <https://www.mygov.in/> (дата обращения: 29.04.2020).

потребностей общества в содержании создаваемого нормативного акта, легитимация нормативного правового акта и адаптация его в общественном сознании⁸. В связи с этим участие общественности в нормотворчестве должно сопровождаться не только соответствующими технологическими решениями, но и готовностью представительных органов учитывать мнение населения. Перед законодательными органами, заявившими об использовании краудсорсинговых технологий, стоит задача по изменению порядка их работы с целью создания механизма учета мнения общественности.

Государственное управление на основе широкого участия граждан — это необходимость современных демократий. Однако именно правотворческий процесс с привлечением большого круга участников (применение технологий краудсорсинга в законодательстве) имеет ряд недостатков, которые нельзя не учитывать.

Во-первых, демократизация правотворчества при всех ее положительных свойствах вредна низким уровнем компетентности субъектов правотворчества и коллективной безответственностью. Р.Б. Головкин, рассматривая этот принцип, констатировал: «...демократизация правотворчества в том виде, в каком существует сегодня, — это лишь идеальный принцип, реализация которого на практике может причинить вред правовой регламентации общественных отношений»⁹. Иными словами, необходимо найти баланс между демократизмом и профессионализмом правотворчества. В связи с этим обстоятельством целесообразно определить пределы участия граждан посредством краудсорсинговых платформ в правотворчестве, что позволит исключить принятие очевидно популистских, нереализуемых законопроектных инициатив.

Во-вторых, в случае реализации описанных инновационных инициатив граждане, не имеющие доступа к Интернету, де-факто остаются без права участия в принятии правотворческих актов. Иными словами, «власть, по сути, оставляет за собой право реагировать только на сигналы “креативной” части населения, оставляя “за бортом” всех остальных»¹⁰.

Проблема преодоления цифрового неравенства остается открытой, между тем определенные успехи по ее решению очевидны. Так, в ноябре 2019 г. число пользователей Единого портала государственных услуг и функций (сайт «Госуслуги») достигло 100 млн граждан¹¹ (порядка двух третей жителей России). Это свидетельствует о включенности российских граждан в процессы цифровизации публичного управления. Однако риск цифровой дискриминации нельзя не учитывать.

В-третьих, имеется опасность кибератак на информационные системы, опосредующие гражданское участие в законотворческом процессе. В этой связи необходимо предусмотреть механизм защиты от попыток взломов и иных манипуляций в любых формах.

Таким образом, очевидно, что пришло время пересмотра форм реализации принципа демократизма правотворчества в контексте внедрения информационных технологий в нормотворческий процесс. Преимущества цифровизации нормотворческой деятельности не вызывают сомнений, но имеются и недостатки, которые нельзя не учитывать. Интеграция краудсорсинговых технологий в российскую государственно-правовую действительность требует анализа зарубежного опыта, его творческого переосмысления, соотнесения с российским законодательством и реалиями в сфере публичного управления и практикой его применения.

⁸ Давыдова М.Л. Демократизация правотворчества: принцип здравого смысла в применении технико-юридического инструментария // Юридическая техника. 2014. № 8. С. 131.

⁹ Головкин Р.Б. Идеальная привлекательность и практическая несостоятельность принципа демократизации правотворчества // Юридическая техника. 2014. № 8. С. 117.

¹⁰ Шахрай С.М. Двойной урок российской демократии // Юридический мир. 2012. № 12. С. 15–18.

¹¹ На «Госуслугах» зарегистрировался стоимиллионный пользователь // Министерство цифрового развития, связи и коммуникаций Российской Федерации. URL: <https://digital.gov.ru/ru/events/39510/> (дата обращения: 26.04.2020).

Литература

1. Головкин Р.Б. Идеальная привлекательность и практическая несостоятельность принципа демократизации правотворчества / Р.Б. Головкин // Юридическая техника. 2014. № 8. С. 113–117.
2. Давыдова М.Л. Демократизация правотворчества: принцип здравого смысла в применении технико-юридического инструментария / М.Л. Давыдова // Юридическая техника. 2014. № 8. С. 131–133.
3. Филатов С.В. Правотворческий процесс: понятие, стадии, принципы / С.В. Филатов // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 8. С. 34–38.
4. Шапигузов С.М. Краудсорсинг в госсекторе: инновация с расчетом на гражданское общество / С.М. Шапигузов, А.К. Синягин // Бюджет. 2012. № 7. С. 79–81.
5. Шахрай С.М. Двойной урок российской демократии / С.М. Шахрай // Юридический мир. 2012. № 12. С. 15–18.

References

6. Alsina V. The Birth of the CrowdLaw Movement: Tech-Based Citizen Participation, Legitimacy and the Quality of Lawmaking / V. Alsina, J.L. Martí // *Analyse & Kritik*. 2019. Vol. 40. Is. 2. P. 337–358.

ДЕТЕРМИНАНТЫ КАТЕГОРИИ «НАЦИОНАЛЬНЫЕ МЕНЬШИНСТВА»

Исакова Екатерина Геннадьевна,
доцент кафедры теории и истории государства и права
Кемеровского государственного университета (КемГУ),
кандидат исторических наук
katrinasakova@yandex.ru

Представленная статья затрагивает проблемы межнациональных отношений, особо актуальных для Российской Федерации, как многонационального государства. Работа посвящена анализу подходов к определению «национальное меньшинство». Отмечается, что, несмотря на международное признание национальных меньшинств в качестве субъекта правоотношений, содержание данного определения в государствах различно. Внимание уделено наиболее дискуссионным аспектам определения. Автор рассматривает выдвигаемые юристами-международниками критерии к данному понятию и практику их применения в разных странах, опыт которых может быть проанализирован и применен в практике Российской Федерации. Автор обращает особое внимание на подходы отечественного законодателя к понятию «национальное меньшинство», подчеркивает их неоднозначность, что видно исходя из анализа теоретических изысканий и законопроектов. Указывается на необходимость выработки понятийного аппарата для реализации конституционных принципов.

Ключевые слова: национальное меньшинство, этническая группа, законодательство, государства, права.

Determinants of the National Minority Category

Isakova Ekaterina G.
Associate Professor of the Department of Theory and History of State and Law
of the Kemerovo State University (KemSU)
PhD (History)

The presented article touches the problem of interethnic relations that are particularly relevant for the Russian Federation as a multinational state. The paper is dedicated to the analysis of approaches to defining the “national minority” conception. The author notes that in spite of international recognizing of national minorities as a subject of legal relations this conception content is different in states. Attention is paid to the most discussed aspects of the conception. The author considers criteria to the conception proposed by international lawyers and their practicing in different states whose experience can be analyzed and used in the Russian Federation practice. The author pay special attention to approaches of the national legislator to the “national minority” conception, emphasizes their uncertainty that can be found analyzing theoretic studies and draft legislation. The author marks the necessity of formulating the conception construct to realize the constitutional principles.

Keywords: national minority, ethnic group, legislation, states, rights.

Практически все государства мира сталкиваются с проблемой решения межнациональных вопросов, на которых легко спекулировать. В условиях построения правовых государств одним из проявлений современной демократии является способность общества гарантировать права меньшинствам, а учитывая, что подавляющее большинство стран многонациональные, то вопрос защиты прав национальных меньшинств обретает живое звучание.

На рубеже XX–XXI вв. интерес к проблеме национальных меньшинств возрос как в науке, так и в международной практике. С распадом союзных и образованием национальных государств множество этнических групп оказалось в положении меньшинства, подвергалось притеснениям, что обусловило необходимость регулирования их правового статуса.

Несмотря на важность национального вопроса, сегодня ни в науке, ни в политико-правовой практике не выработано единого подхода к понятию «национальное меньшинство». При этом данная дефиниция широко используется в международных документах.

Как отмечает С.А. Дехканов, длительное время меньшинства рассматривались в контексте пре-

восходства и давления культуры титульного этноса за счет отказа группами меньшинств от своей культуры в пользу ассимиляции с доминирующей культурой¹.

С точки зрения этнополитологии к меньшинствам относят «меньшие в численном отношении не доминирующие группы и имеющие этнические расовые, религиозные или языковые отличия от большинства»².

В правовой сфере наиболее распространенным определением «меньшинства» является данное в 1979 г. докладчиком Комиссии по правам человека ООН Ф. Капоторти. В контексте реализации ст. 27 Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП) меньшинство — это группа граждан государства, значительно уступающая основной части населения в по численности, не занимающая доминирующего положения, отличающаяся этническими, религиозными или языковыми характеристиками и

¹ Дехканов С.А. Международно-правовые критерии меньшинств // Вестник Российского университета дружбы народов. Сер. : Юридические науки. 2010. № 3. С. 122–123.

² Тураев В.А. Этнополитология : учебное пособие. М., 2000. С. 383.

желающая сохранить свои культурные, языковые, религиозные особенности³.

Если большая часть критериев не вызывает сомнений, то критерий гражданства вызывает бурные дискуссии. Ряд теоретиков исходит из буквального толкования ст. 27 МПГПП, включая в понятие «меньшинство» не граждан, так как речь в статье идет о лицах, а не гражданах. Однако юристы-международники выступают против, указывая при данном подходе на игнорирование исторического контекста составления документов.

Можно выделить два подхода к определению понятия «национальное меньшинство». Первый состоит в отождествлении понятий «национальный» и «этнический», в результате чего под данное определение попадает общность лиц одного происхождения, сформировавшаяся на определенной территории, обладающих общим самосознанием, культурными и языковыми особенностями, отличительными чертами психологического склада характера и физиологического внешнего облика⁴.

При этатистском подходе мы говорим о нации, прежде всего, как совокупности граждан определенного государства, вне зависимости от их этнической принадлежности.

На уровне отдельных государств, исходя из заинтересованности правительств, складываются различные подходы к его определению. Законодательство одних стран признает существование и закрепляет особый статус рассматриваемой группы, тогда как в других — не признается сам факт их существования. При этом в вопросах обеспечения прав национальных меньшинств определяющим является их признание внутренним законодательством, через которое на практике реализуются принципы международного права.

В Конституции РФ провозглашен принцип равноправия народов. Регулирование и защита прав национальных меньшинств являются конституционной обязанностью (ст. 71, 72). При этом в отечественном законодательстве отсутствует определение национального меньшинства, несмотря на предпринимаемые попытки.

В законопроекте о национальных меньшинствах 1993 г. под национальным меньшинством предлагали понимать часть народа, проживающего за пределами своего национально-государственного или национально-территориального образования в инонациональной среде, сохраняющего национальное самосознание, язык, культуру, традиции и другие этнические особенности данного народа. При этом к данной правовой категории относили и часть народа, не имеющего своего национально-территориального образования как в составе России, так и за ее пределами⁵.

Однако последующие законопроекты и события продемонстрировали неоднозначность в решении данного вопроса. Россия отказалась ратифицировать Конвенцию государств — участников СНГ

«Об обеспечении прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам». Одним из факторов этого стала присутствующая в ней формулировка обязательного гражданства государства-резидента. Подобной позиции Россия придерживалась и при ратификации Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств (РКЗНМ), указав, что подобный подход противоречит целям документа.

Казалось бы, критерий гражданства оправданный, так как лишь на основе связи человека и государства последнее может легитимно защищать лица и группы. Это отвечает российской действительности, автоматически исключая из данной категории проживающих на Дальнем Востоке граждан Китая. Депутаты учитывают, что закрепление фактора гражданства государства-резидента может иметь негативные последствия, например, РФ лишится права на защиту соотечественников, проживающих в Прибалтике и не имеющих гражданства данных стран.

Согласно проекту Федерального закона № 96700628-2 «О национальных меньшинствах в Российской Федерации» под национальными меньшинствами понимались граждане РФ, обладающие устойчивым этническим характером и движимые стремлением к сохранению и развитию своего национального языка, культуры, религий и традиций, не имеющие в составе Российской Федерации национально-государственных, административно-территориальных и национально-территориальных образований (республик, краев, областей, автономной области, автономных округов) и не относящиеся к коренным малочисленным народам России.

По факту из данного определения исключались русские, проживающие на территории республик, где они не представляли титульную национальность, представители титульных национальностей республик, проживающие за их пределами. В соответствии с законопроектом национальные меньшинства составляли бы представители титульных национальностей бывших советских республик.

Разность подходов проявляется в вопросе отношения коренных народов к категории национальных меньшинств. Одни рассматривают их как разновидность национальных меньшинств ввиду их соответствия выдвигаемым основополагающим критериям (А.В. Скоробогатов, Н.А. Васиьева). Другие исходят из того, что коренные малочисленные народы имеют самостоятельный статус и юридически попадают под другой режим правового регулирования (В.В. Тарасенко).

Несмотря на наличие в России специального законодательства о коренных малочисленных народах, в Федеральном законе от 19 апреля 1991 г. № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» данная группа представлена как разновидность национального меньшинства.

Российские реалии требуют законодательного закрепления дефиниции «национальное меньшинство» для реализации заявленных конституционных принципов. Учитывая особенности нашего государства, под национальными меньшинствами, возможно, было бы уместно понимать группу граждан РФ, компактно или дисперсно проживающих на ее территории, находящуюся в недоминирующем положении и значительно уступающую в численном отношении в рамках субъекта, отличающуюся национальными

³ Дехканов С.А. Указ. соч. С. 122–124.

⁴ Тарасенко В.В. Социальное меньшинство в конституционном праве. Омск, 2016. С. 95.

⁵ Скоробогатов А.В. Понятие «национальное меньшинство» в российском законодательстве // Актуальные проблемы экономики и права. 2008. № 3. С. 82.

особенностями, стремящуюся к единению и самоидентифицирующую себя национальным меньшинством. В соответствии с данным подходом, в ряде национальных республик русские могли бы обрести статус национального меньшинства.

Путем заключения международных договоров РФ со многими бывшими советскими республиками национальными меньшинствами в нашей стране были признаны титульные нации союзных государств. Например, межправительственное соглашение между РФ и Грузией о сотрудничестве в области культуры, науки и образования, предусматривающее отнесение к национальным меньшинствам грузин, проживающих в России.

При отсутствии в РФ законодательного определения понятия «национальное меньшинство» определить таковое позволяет лишь правоприменительная практика, а именно периодические доклады о выполнении РКЗНМ.

В первом докладе, поданном РФ в 2000 г., к национальным меньшинствам причислены этнические сообщества, имеющие государства за пределами России: азербайджанцы, армяне, белорусы, греки, грузины, казахи, киргизы, корейцы, латыши, литовцы, молдаване, немцы, поляки, таджики, туркмены, узбеки, украинцы, финны, эстонцы и др.⁶ Наряду с ними к национальным меньшинствам относили 65 коренных малочисленных народов. В последующих трех докладах составители отказались от практики представления списочного варианта национальных меньшинств, но в них содержатся разделы, посвященные коренным малочисленным народам — цыганам, крымским татарам, — что наделяет их данным статусом⁷.

В данном случае интересен опыт зарубежного законодателя. Факт признания и общие положения о защите прав национальных меньшинств нашел отражение в конституциях Албании, Дании, Литвы, Португалии, Румынии, Чехословакии.

Из ставших уже классических критериев при определении национального меньшинства исходят Беларусь, Молдова, Чехия и Украина. В основу они кладут критерий гражданства, отличия в этническом, языковом и культурном плане, численное превосходство, самоидентификацию. Лишь Украина не указывает в качестве критерия языковые отличия: «К национальным меньшинствам относятся группы граждан Украины, не являющиеся украинцами по национальности, проявляющие чувства национального самосознания и общности между собой»⁸.

Австрийцы к национальным меньшинствам относят проживающие в отдельных частях территории Федерации и происходящие из этих мест группы

австрийских граждан, для которых родным языком является немецкий язык и которые составляют отдельную народность⁹. Так, под рассматриваемое определение попадают лишь автохтонные этнические группы, проживающие в местах традиционного расселения, а именно словенская, хорватская, венгерская, чешская, словацкая, цыганская этнические группы.

В Бельгии меньшинства представлены малочисленным германоязычным населением, не защищенным территориальной автономией¹⁰.

На этом фоне выделяется Конституция Венгрии, где помимо общих критериев установлен минимальный вековой срок проживания на территории страны для лиц, претендующих на статус национального меньшинства. Меньшинствами там признаны болгары, греки, хорваты, поляки, немцы, армяне, румыны, русины, сербы, словаки, словенцы и украинцы¹¹.

Вплоть до 2005 г. Латвия не ратифицировала РКЗНМ, однако под давлением Совета Европы сделала это с оговорками. К национальным меньшинствам в стране относят «граждан Латвии, которые отличаются от латышей по признаку культуры, религии и языка, на протяжении поколений традиционно жили в Латвии и считают себя принадлежащими к Латвийскому государству и обществу, желают сохранить и развивать свою культуру, религию и язык»¹². Ввиду критерия гражданства большинство русскоязычных жителей не попали в эту категорию. При этом количественный критерий не конкретизировали, иначе стало бы невозможным говорить о включении в число нацменьшинств эстонцев или немцев.

Гражданство и длительные связи с государством-резидентом также закреплены в законодательстве Эстонии. Для причисления к национальному меньшинству в Эстонии одним из условий является длительная связь группы лиц с государством¹³. Закон напрямую определяет национальные меньшинства: русские, немцы шведы, евреи. Исходя из отчетов Эстонии в Совет Европы, можно сделать вывод, что финская и латышская этнические группы также представляют меньшинство.

То есть в законодательстве ряда стран — участниц Конвенции предусматривается перечень конкретных этнических сообществ, включаемых ими в понятие «национальное меньшинство». Подобный подход нашел отражение в конституции Словении,

⁶ Доклад Российской Федерации о выполнении положений Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств (2000 г.). URL: <http://netess.ru/3knigi/896001-1-doklad-rossiyskoy-federacii-vipolnenii-polozheniy-ramochnoy-konvencii-zaschite-nacionalnih-menshinstv-doklad-rossiyskoy-f.php> (дата обращения: 11.04.2020).

⁷ Четвертый периодический доклад Российской Федерации о выполнении Рамочной конвенции Совета Европы о защите национальных меньшинств (РКЗНМ). М., 2016. URL: <https://rm.coe.int/16806fd934> (дата обращения: 12.10.2019).

⁸ Закон Украины от 25 июня 1992 г. № 2494-ХІІ «О национальных меньшинствах в Украине» // Законодательство стран СНГ. URL: https://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=16949 (дата обращения: 01.04.2020).

⁹ Федеральный закон Австрийской Республики от 7 июля 1976 г. «О правовом положении национальных меньшинств». URL: <https://constitutions.ru/?p=5508> (дата обращения: 01.04.2020).

¹⁰ Васильева Н.А., Мотрович И.Д. Определение понятия «национальные меньшинства» в законодательстве зарубежных стран // Вестник Нижегородской академии МВД России. 2011. № 2. С. 208.

¹¹ Строгальщикова П.Б. Венгры за пределами Венгрии: национальные меньшинства, диаспора часть венгерской нации // Ежегодник фино-угорских исследований. 2015. № 2. С. 102.

¹² Закон Республики Латвия от 26 мая 2005 г. «О Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств». URL: <http://www.integracija.gov.lv/docupl/zinojums22.pdf> (дата обращения: 13.04.2020).

¹³ Закон о культурной автономии национального меньшинства от 6 октября 1993 г. URL: http://www.venekool.eu/docs/zakony/zakon_ob_n_avtonomii.pdf (дата обращения: 13.01.2020).

где за тремя автохтонными этническими группами: итальянской, венгерской и цыганской, закреплён статус национальных меньшинств.

Исключительно из списочного варианта при определении национальных меньшинств исходит Польша. В соответствии с Уставом о национальных и этнических меньшинствах и региональном языке от 6 января 2005 г. к национальным меньшинствам относятся армяне, белорусы, евреи, литовцы, немцы, словаки, татары, украинцы, русские, чехи, к этническим — лемки, рома, татары, караимы.

Отсутствие в международном праве закреплённого определения «национальное меньшинство» определило позицию Германии. В качестве национальных меньшинств в стране признаны лишь даны, сербы (лужичане), фризы, цыгане, проживающие на определенных территориях, с закреплением их прав в конституциях этих земель. В Германии не относят к категории национальных меньшинств лиц, переселившихся в силу экономических причин. Так, многочисленная турецкая диаспора не признается национальным меньшинством.

Ряд государств в рамках своих границ не признает существование национальных меньшинств, соответственно, во внутреннем законодательстве не закреплён их особый статус и права. К ним относится ряд латиноамериканских стран: Алжир, КНДР, Сенегал. Однако, как отмечают Л.В. Андрейчикова и Т.Я. Хабриева, некоторые страны Латинской Америки в последние десятилетия пошли по пути признания особых прав индейцев, проживающих в границах своих государств.

Франция является единственной страной Западной Европы, не ратифицировавшей РКЗНМ. Аргументирует свою позицию правительство конституционными соображениями, ссылаясь на вторую статью, которая признает лишь французский народ, состоящий из французских граждан без различия

происхождения, расы и религии. Тем самым отрицается наличие в стране меньшинств.

Комитет по правам человека ООН призывает Францию к пересмотру подобной позиции. Под давлением международных органов в последнее время в стране предоставляются культурные и языковые права этническим группам.

Анализ законодательства рассматриваемых стран позволяет сделать вывод о существовании различных критериев и подходов к понятию «национальные меньшинства» ввиду отсутствия четкого закрепления определения в международном праве. Различные подходы связаны либо с историческими особенностями образования меньшинств, либо определены географическими особенностями их существования, а также интересами государства. Однако отсутствие определения не означает игнорирование проблем национальных меньшинств, но, в свою очередь, влияет на эффективность защиты. Национальные меньшинства являются признанным субъектом права в большинстве государств, что, в свою очередь, свидетельствует о готовности государства взять на себя обязательства по обеспечению прав данной категории. Наличие определения позволило бы избежать двойственных толкований понятий, закреплённых в российской Конституции.

Указание в законодательстве на конкретные группы, попадающие в число национальных меньшинств государства, чревато исключением из данной сферы защиты прочих групп. Во избежание этого многие страны используют в законодательстве абстрактные критерии.

В РФ есть как сторонники выработки данного определения во избежание двойственных толкований, так и противники, считающие, что не совсем корректно выделять национальные меньшинства в многонациональных государствах, что может усугублять напряженность в межнациональных отношениях.

Литература

1. Андриченко Л.В. Правовое регулирование межнациональных отношений по законодательству зарубежных государств / Л.В. Андриченко, Т.Я. Хабриева // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2013. № 3. С. 393–416.
2. Васильева Н.А. Конституционно-правовой статус национальных меньшинств и проблемы его реализации : автореферат диссертации кандидата юридических наук / Н.А. Васильева. Хабаровск, 2013. 26 с.
3. Васильева Н.А. Определение понятия «национальные меньшинства» в законодательстве зарубежных стран / Н.А. Васильева, И.Д. Мотрович // Вестник Нижегородской академии МВД России. 2011. № 2. С. 207–210.
4. Дехканов С.А. Международно-правовые критерии меньшинств / С.А. Дехканов // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. 2010. № 3. С. 122–131.
5. Скоробогатов А.В. Понятие «национальное меньшинство» в российском законодательстве / А.В. Скоробогатов // Актуальные проблемы экономики и права. 2008. № 3. С. 82–85.
6. Соколовский С.В. Национальные меньшинства в постсоветской России: международно-правовые аспекты / С.В. Соколовский // Диаспоры. 2011. № 2. С. 178–196.
7. Строгальщикова П.Б. Венгры за пределами Венгрии: национальные меньшинства, диаспора, часть венгерской нации / П.Б. Строгальщикова // Ежегодник финно-угорских исследований. 2015. № 2. С. 100–107.
8. Тарасенко В.В. Социальное меньшинство в конституционном праве / В.В. Тарасенко. Омск : Татьяна, 2016. 267 с.
9. Тураев В.А. Этнополитология : учебное пособие / В.А. Тураев. Москва : Логос. 2004. 397 с.
10. Хорн Ф. Национальные меньшинства в Финляндии / Ф. Хорн. URL: <https://www.km.ru/referats/42DA982659414EFC97106998BE7AFC43> (дата обращения: 13.04.2020).

РОЛЬ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА ФЕДЕРАТИВНОЙ РЕСПУБЛИКИ БРАЗИЛИЯ В ПРОТИВОДЕЙСТВИИ КОРРУПЦИИ

Кобец Петр Николаевич,
главный научный сотрудник
Всероссийского научно-исследовательского института
Министерства внутренних дел Российской Федерации
(ФГКУ ВНИИ МВД России),
доктор юридических наук, профессор
pkobets37@rambler.ru

Объектом исследования данной работы выступило современное бразильское гражданское общество и, в частности, его роль в противодействии коррупции. В процессе исследования автор столкнулся с тем, что изучение проблематики взаимосвязи Бразильского государства и гражданского общества в противодействии коррупции представляет из себя важнейшую, но в то же время сложную проблему, которая требует использования комплексного анализа. В процессе исследования автор пришел к выводу о том, что по мере того, как бразильская демократия преодолевает некоторые институциональные угрозы, коррупция все чаще становится одним из главных препятствий на пути к достижению консолидированного и прочного демократического государства. В этих условиях тематическое и обширное исследование причин, условий и противодействия коррупции представителями гражданского общества может дать важные и новые знания о стране, которая является одним из ведущих объектов сравнительных исследований.

Ключевые слова: Федеративная Республика Бразилии, гражданское общество, национальные традиции, общественное мнение, факторы коррупции, государственный аппарат, общественные организации, протестная активность.

The Role of the Civil Society of the Federative Republic of Brazil in Corruption Combating

Kobets Petr N.
Chief Research Scientist of the National Research Institute
of the Ministry of the Interior of the Russian Federation
(NRI of the Ministry of the Interior of Russia)
LL.D., Professor

The object of the study of this work was the modern Brazilian civil society and in particular its role in combating corruption. In the course of the study, the author was faced with the fact that the study of the relationship between the Brazilian state and civil society in the fight against corruption, is a major, but at the same time a complex problem that requires the use of a comprehensive analysis. In the course of the study, the author came to the conclusion that as Brazilian democracy overcomes some institutional threats, corruption increasingly becomes one of the main obstacles to achieving a consolidated and lasting democratic state. In these circumstances, a thematic and extensive study of the causes, conditions and counteraction of corruption by representatives of civil society can provide important and new knowledge about the country, which is one of the leading objects of comparative research.

Keywords: Federal Republic of Brazil, civil society, national traditions, public opinion, factors of corruption, state apparatus, public organizations, protest activity.

Проблемы гражданского контроля и гражданско-го содействия в борьбе с преступностью достаточно хорошо исследованы отечественными учеными¹. В том числе были исследованы проблемы коррупции, препятствующие формированию гражданского общества в нашей стране². Проводились исследования зарубежного опыта противодействия гражданским обществом бытовой коррупции³. При проведении анализа

особенностей предупреждения коррупции представителями гражданского общества автор решил сосредоточиться, прежде всего, на исследовании этих процессов на примере одного из иностранных государств. А именно стране, которая рядом исследователей считается своеобразной и даже уникальной из-за ее предполагаемой культурной предрасположенности к различным формам коррупционного поведения, — Федеративной Республике Бразилия (далее — Бразилия). В связи с тем, что Бразилия на протяжении долгого периода времени считалась государством, в котором неформальные институты играли существенную роль в политической жизни страны, было бы интересно проследить в рамках отводимого для научной статьи объема, насколько вышеупомянутые процессы влияют на развитие гражданского общества, и, соответственно, исследовать его роль в борьбе с коррупцией.

¹ Козявин А.А., Чистилина Д.О. Гражданский контроль и гражданское содействие в сфере борьбы с преступностью // Гражданское общество в России и за рубежом. 2018. № 1. С. 31–34.

² Липинский Д.А. Коррупция как препятствие формированию гражданского общества и правового государства // Гражданское общество в России и за рубежом. 2017. № 2. С. 35–41.

³ Трунцевский Ю.В. Гражданское общество против бытовой коррупции (зарубежный опыт) // Гражданское общество в России и за рубежом. 2017. № 2. С. 42–47.

Бразилия является четвертой по величине демократией в мире, пятой по численности населения страной и источником более трети регионального валового внутреннего продукта Латинской Америки. Но благодаря коррупционным скандалам темпы бразильской экономики не такие стремительные, как были несколько лет назад, и тем не менее она входит в первую десятку мировых экономик⁴.

В настоящее время Бразилия сумела добиться не только успехов в сфере экономики, но и установила весьма эффективную модель управления страны, основанную на демократических принципах. Возвращение к демократии в 1980-е годы в Бразилии и последующее сокращение прямой экономической роли правительства в 1990-е годы привели к снижению коррупции в стране. В новом тысячелетии, по мнению ряда исследователей, демократия предоставляет новые возможности для борьбы с коррупцией в Бразилии. Предоставление значительных свобод средствам массовой информации и расширение полномочий по мобилизации гражданского общества открывают больше новых возможностей не только для более широкого общественного обсуждения вопросов коррупции, но и для эффективного противодействия коррупционным проявлениям в стране⁵.

В целом картина, которая складывается в отношении борьбы с коррупцией в Бразилии, является сложной и заслуживает трезвой оценки в свете изменений, произошедших в стране за последние почти 35 лет.

После произошедшего в 1964 г. военного переворота и свержения Президента Бразилии Жуана Гуларта в стране до 1985-х гг. существовала военная диктатура. С конца 1980-х гг. Бразилия начала постепенно переходить к демократическому правлению, президент стал избираться при помощи всенародного голосования, а с 1995 г. получил право переизбираться на второй срок. Формой правления в современной Бразилии является президентская республика. Президент — не только глава государства, но и глава исполнительной власти, а также главнокомандующий Вооруженными силами страны. Президента страны избирают всеобщим прямым голосованием на четыре года⁶. Последними президентскими выборами были выборы в 2018 г. по результатам, которых с 1 января 2019 г. президентом Бразилии является Жаир Мессиас Болсонару.

В середине 1980-х гг. в Бразилии начинается переход от военного правительства к гражданскому, происходит смена авторитарной модели на демократическую. Страна переживает общеизвестную тенденцию того времени — «Третью волну демократизации». Серьезным изменениям подверглись все сферы жизнедеятельности страны, в том числе и гражданское общество. Осознание понятия «гражданское общество» стало возникать в латиноамериканских государствах, и в частности в Бразилии, в 1980-х гг., при переходе страны на демократические

рельсы. На этапе перехода от авторитаризма к демократии Бразилия преодолевала ряд системных издержек прошлых режимов, которые были обусловлены отсутствием обратной связи с населением. При этом страна параллельно формировала ряд новых институтов, управляющих демократическими правилами игры и стабилизирующих политическую систему страны⁷.

В настоящее время Бразилия имеет много отличительных черт от страны почти тридцатипятилетней давности. При этом важнейшим ее изменением, произошедшим при переходе к демократической форме правления, считается возможность бразильского гражданского общества самообновляться, а также возросшая в условиях начала нового тысячелетия роль неправительственных объединений, оказывающих содействие по становлению демократии⁸.

Сегодня многие исследователи полагают, что в гражданском обществе демократических государств сформировался широкий консенсус в отношении того, что коррупция подрывает основы государственной политики, и самое главное — эффективность и публичность этой политики. Так, если в результате в экономической сфере коррупция ухудшает инвестиционные и деловые условия и снижает совокупное благосостояние, то на уровне отдельных граждан коррупция проявляется гораздо пагубнее, своими проявлениями ослабляя доверие как в целом к обществу, так и к правительству, деятельность которого лежит в основе большинства концепций прочной, высококачественной демократии. Подрывая доверие к стране и власти, коррупция заставляет граждан отделяться и в конце концов уходить из общественной сферы и заниматься своими узкими личностными интересами. Таким образом, противодействие коррупции является одной из важнейших задач по развитию гражданского общества в демократических странах.

Гражданское правительство Бразилии под руководством Жозе Сарнея (1985–1990 гг.) активно включилось в завершение перехода страны на конституционные рельсы. Несмотря на то, что в этом ему активно противодействовали различные консервативные элементы. Срочного разрешения требовали проблемы экономического развития государства, но при этом правительство не хотело ущемлять интересы простого народа. В целях установления стабильности в стране и широкой поддержки запланированных мероприятий правительством было предложено, чтобы трудящиеся, предприниматели и власти заключили «социальный пакт». Правительство стабилизировало цены и стимулировало экономический рост. Затем начало осуществлять план по борьбе с голодом, создавать новые рабочие места, развивать отсталые в экономическом и социальном плане районы, улучшать систему здравоохранения. Разработанное новое законодательство о труде удовлетворяло большинство требований рабочих. Решение трудовых конфликтов стало происходить на компромиссной основе. С 1986 г. стал осуществляться план экономической стабилизации «Крузадо», в соответствии с которым цены и заработные платы были заморожены и была введена новая денежная единица. Данные

⁴ Симонов Р. Рейтинг экономик мира 2019, таблица ВВП стран мира // BASETOP. 2019. 3 февраля.

⁵ В Бразилии проходят массовые протесты против коррупции. URL: https://www.bbc.com/russian/international/2015/04/150412_brazil_corruption_rally (дата обращения: 25.04.2020).

⁶ Миннибаев Б.И., Шарифуллин Р.Ф. Особенности системы государственного управления Республики Бразилия // Молодой ученый. 2014. № 1–1. С. 31–33.

⁷ Гайнутдинова Л.А. Гражданское общество в Аргентине и Бразилии // Латинская Америка. 2009. № 11. С. 72–79.

⁸ Никонова Н.А. Демократический транзит Бразилии // Правовое поле современной экономики. 2012. № 7. С. 94–96.

меры позволили снизить внешнюю задолженность страны⁹.

Сегодня можно наблюдать такие процессы, которые свидетельствуют о снижении доверия общественности ко многим демократическим институтам. Поэтому борьба с коррупцией будет только способствовать улучшению отношения к различным государственным институтам и демократии. В этой связи автор полагает, что падение доверия населения к политическим процессам, происходящим в обществе, никогда не было статичным и совершенно естественно, что оно вполне может улучшаться за счет усиления мер по борьбе с коррупцией.

Необходимо также отметить, что, помимо специальных субъектов по борьбе с коррупционными проявлениями, активную роль в этих процессах играют и отдельные граждане. Наряду с ними инициативно и динамично участвуют в рассматриваемом процессе не государственные и государственные предприятия, а также учреждения муниципального уровня. Энергично включаясь в эти процессы, они, помимо осуждения политической коррупции, могут создавать различные кодексы этики по недопущению коррупционных проявлений или оказывают воздействие на органы государственной власти при решении разнообразных вопросов.

Антикоррупционная деятельность в Бразилии наряду с государственными органами активно ведется в том числе и различными организациями гражданского общества. Среди общественных институтов контроля за коррупцией важно отметить неправительственные организации, деятельность которых в Бразилии в рассматриваемой сфере носит весьма эффективный характер.

Примером может послужить созданная в апреле 2000 г. группой лиц и неправительственных организаций независимая организация *Transparência Brasil* — «Прозрачность Бразилии», которая в качестве основной цели своей деятельности обозначила борьбу против коррупции в Бразилии. В настоящее время предприниматель Эдуардо Капобьянко является председателем ее Советательного Совета. Конгресс «В центре внимания» (*Congresso em Foco*) и Движение «Сознательное голосование» (*Movimento Voto Consciente*) собирают, анализируют и публикуют информацию о противодействии политической коррупции. Его штаб-квартира находится в г. Сан-Паулу¹⁰. До 31 июня 2007 г. организация «Прозрачность Бразилии» активно сотрудничала с неправительственной организацией *Transparency International*¹¹, штаб-квартира которой находится в Берлине, она хорошо известна в сфере противодействия коррупции благодаря своим ежегодным отчетам, в которых анализируются индексы восприятия коррупции в большинстве стран мира. В своей деятельности «Прозрачность Бразилии» предлагает на безвозмездной основе публикационные услуги, различные инструменты и базы данных для мониторинга политической коррупции в Бразилии. «Прозрачность Бразилии» участвует в различных проектах, основной

целью которых является повышение прозрачности и подотчетности в реализации программ по развитию различной инфраструктуры, например в области образования. Организация предлагает различные способы для возобновления незавершенного строительства с помощью социального контроля. Организация занимается также мониторингом работы школ и детских садов, финансируемых федеральным правительством различных округов.

В 2006 г. Бразилией принимается Пакт бразильского бизнеса за честность и против коррупции (*Pacto Empresarial pela Integridade contra Corrupção*). Главная цель этого договора заключается в объединении предприятий для противодействия взяточничеству и коррупции. Данный документ разрабатывался с 2005 г. и был принят по инициативе Института деловой и социальной ответственности *Этос (Ethos)*, некоммерческой ассоциации по формированию и развитию корпоративной социальной ответственности *Униэтос (Unieethos)*, Патри государственных отношений и государственной политики, Программы развития ООН (ПРООН), Управления ООН по наркотикам и преступности (УПН ООН) и Бразильского комитета Глобального Договора¹². Участвующие в Пакте союзы и ассоциации предпринимателей Бразилии выражают крайне негативное отношение к коррупции. Их деятельность помогает в реализации политики содействия целостности и борьбы с коррупцией и мобилизует предприятия и субъекты предпринимательской деятельности на борьбу с коррупцией.

В начале нового тысячелетия активно включились в работу ряд таких профессиональных ассоциаций, как Ассоциация адвокатов Бразилии (*Ordem dos Advogados do Brasil*)¹³, Национальная ассоциация судей (*Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB)*)¹⁴. Они возглавляют кампании по информированию общественности, а также занимаются общественной работой, направленной на проведение реформ, способствующих снижению политической коррупции в стране.

В условиях начала нового тысячелетия Бразилия преподносит важный урок относительно борьбы с коррупцией, и в частности борьбы с коррупцией в государственном аппарате, не только потому, что она является самой крупной демократией в Латинской Америке, но и благодаря своей замечательной институциональной эволюции за время самого последнего и длительного опыта работы в подлинно демократических условиях.

Таким образом, зреющая демократия Бразилии включает в себя множество субъектов гражданского общества, которые играют динамичную роль в мониторинге, расследовании и наказании коррупции. Возможно, в результате этого общественное осознание опасности коррупции в дальнейшем будет только возрастать. И это является поводом как для радости, так и для озабоченности. Радости — поскольку открываются возможности для потенциально значимых реформ в стране. И озабоченность в связи с

⁹ Аликулиева И.Ф. Экономика Бразилии: преодоление кризиса // Вопросы науки и образования. 2017. № 7 (8). С. 58–64.

¹⁰ *Transparência Brasil*. URL: <https://www.transparencia.org.br/> (дата обращения: 25.04.2020).

¹¹ *Transparency International*. URL: <https://www.transparency.org/impact> (дата обращения: 25.04.2020).

¹² *Pacto Empresarial pela Integridade contra Corrupção*. URL: <https://www.unimed.coop.br/home/sistema-unimed/sustentabilidade/compromissos/pacto-contra-corrupcao> (дата обращения: 25.04.2020).

¹³ *Ordem dos Advogados do Brasil*. URL: <https://www.oabpr.org.br/> (дата обращения: 25.04.2020).

¹⁴ *Associação dos Magistrados Brasileiro*. URL: <https://www.ajufe.org.br/> (дата обращения: 25.04.2020).

тем, что терпение граждан в отношении коррупции и безнаказанности вполне не может быть безгранично, поскольку сравнительные исследования по

Латинской Америке показывают, что опыт борьбы с коррупцией подрывает легитимность демократических институтов.

Литература

1. Аликулиева И.Ф. Экономика Бразилии: преодоление кризиса / И.Ф. Аликулиева // Вопросы науки и образования. 2017. № 7 (8). С. 58–64.
2. Гайнутдинова Л.А. Гражданское общество в Аргентине и Бразилии / Л.А. Гайнутдинова // Латинская Америка. 2009. № 11. С. 72–79.
3. Козьявин А.А. Гражданский контроль и гражданское содействие в сфере борьбы с преступностью / А.А. Козьявин, Д.О. Чистилина // Гражданское общество в России и за рубежом. 2018. № 1. С. 31–34.
4. Липинский Д.А. Коррупция как препятствие формированию гражданского общества и правового государства / Д.А. Липинский // Гражданское общество в России и за рубежом. 2017. № 2. С. 35–41.
5. Миннибаев Б.И. Особенности системы государственного управления Республики Бразилия / Б.И. Миннибаев, Р.Ф. Шарифуллин // Молодой ученый. 2014. № 1–1. С. 31–33.
6. Никонова Н.А. Демократический транзит Бразилии / Н.А. Никонова // Правовое поле современной экономики. 2012. № 7. С. 94–96.
7. Симонов Р. Рейтинг экономик мира-2019, таблица ВВП стран мира / Р. Симонов // BASETOP. 2019. 3 февраля.
8. Трунцевский Ю.В. Гражданское общество против бытовой коррупции (зарубежный опыт) / Ю.В. Трунцевский // Гражданское общество в России и за рубежом. 2017. № 2. С. 42–47.

ЭТНОПОЛИТИЧЕСКИЕ КОНФЛИКТЫ КАК АКТУАЛЬНАЯ ПРОБЛЕМА СОВРЕМЕННОГО ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

Летуновский Петр Васильевич,
профессор кафедры государственно-правовых дисциплин
Смоленского государственного университета (СмоГУ),
доктор политических наук
petr00001@yandex.ru

В статье рассматриваются актуальные проблемы дифференциации и взаимосвязи национально-этнических, этноязыковых, религиозно-конфессиональных и других факторов этнополитических конфликтов в контексте развития современного гражданского общества.

Ключевые слова: гражданское общество, право, идентичность, правовые отношения, этнополитика, типология, глобализация.

Ethnopolitical Conflicts as a Relevant Issue of the Modern Civil Society

Letunovskiy Petr V.
Professor of the Department of State and Legal Disciplines
of the Smolensk State University (SmolGU)
Doctor of Political Sciences

The article deals with the actual problems of differentiation and interrelation of national-ethnic, ethno-linguistic, religious-confessional and other factors of ethno-political conflicts in the context of the development of modern civil society.

Keywords: civil society, law, identity, legal relations, ethnic politics, typology, globalization.

Стремительные пертурбации, происходящие в современном гражданском обществе, сопряжены с усилением нестабильности, турбулентности, хаотизации¹ и резким ростом числа этнополитических конфликтов. Последние имеют сложную внутреннюю структуру, обладают высоким уровнем эластичности и адаптивности, предрасположенности к внутреннему

самоперестроению, видоизменению и скрытой мимикрии². Этим определяется и трудность в определении природы и сущности самого феномена этнополитического конфликта, его роль в поступательном развитии гражданского общества. По мнению автора, под этнополитическим конфликтом возможно подразумевать сложный многоуровневый и амбивалентный комплекс взаимодействий и

¹ Летуновский П.В., Бейсенбин К.А. Трансформация межнациональных отношений в условиях глобализации // Этносоциум и межнациональная культура. 2016. № 5 (95). С. 17.

² Horowitz D. Ethnic Groups in Conflict. Berkeley : Univ. of California Press, 1985.

взаимозависимостей межнациональных, этноязыковых, социокультурных, политико-правовых и религиозно-политических отношений, которые пребывают в состоянии перманентной динамики, имеющей целью изменение существующего статус-кво.

Анализируя широкий спектр этнополитических конфликтов в современном гражданском обществе, автор рассматривает проблему их типологизации, исходя из императива объективного, беспристрастного и непредвзятого подхода к изучению их особенностей и специфики через призму «реальной политики»³. В отличие от умозрительно-идеологизированных мифологем, не выдержавших проверки временем, вроде «космополитизма», «либералистского мультикультурализма», «пролетарского интернационализма» (который, несмотря на внешнюю убедительность и пропагандистскую привлекательность, в практических реалиях «не сработал», к примеру, в прошедших мировых войнах: пролетариат воюющих стран не повернул оружие против национальной буржуазии, а идея «мировой революции» сама собой сошла на нет), опора на оперативную и конкретную реальность этноконфликтологии представляется более основательной⁴.

Известный отечественный этнограф С.М. Широкогоров полагал, что этнос — это форма развития и существования человечества, существующая с незапамятных времен. По его мнению, «этнос есть группа людей, говорящих на одном языке, признающих его единство, обладающих комплексом обычаев, укладом жизни, хранимых и освященных традицией и отличающих его от таковых других групп»⁵.

По сути, эта объективная действительность находит свое выражение в исконно данном свойстве цивилизационно-культурной идентичности, которая запрограммирована в гражданском обществе самой природой и генетическим кодом человека. Реальность самого факта природно-органической первоосновы этнической субстанции столь же очевидна, как воздух, которым все люди дышат, но которого никто не видит, или наличие в мире конфессиональных общностей, личностная принадлежность к ним публично не афишируется (она глубоко интимна), но они объективно существуют (и влияют на общественно-политическую практику).

Известно, что такой подход на различных этапах исторического развития получал далеко неоднозначную оценку, вызывая немало бурных дискуссий и дебатов в научной среде. Жизнь все расставила по своим местам. Как отмечал профессор Кембриджского университета Э. Геллнер: «Либеральная общественная мысль Запада и марксизм сходятся в признании: оба они совершили одну и ту же ошибку — недооценили политическую силу национализма»⁶.

На чем основывается тезис о важной роли национально-этнического фактора в развитии гражданского общества? Почему значительное число ученых

с мировым именем, такие как Д. Белл, Т. Парсонс, Р. Пайпс, С. Хантингтон, Н. Глейзер, С. Коэн, Д. Горовиц, Э. Геллнер, разделяли мнение о том, что этнос, нация, несмотря на все метаморфозы глобализации, продолжают и в XXI в. оставаться влиятельной силой развития институтов гражданского общества? Дело в том, что этнонациональная общность, выступающая как квинтэссенция гражданского общества, придает моральную и духовную силу политике государства, если последнее выражает ее волю, потребности, чаяния, национальные интересы. Кроме того, всякая крупная этническая общность является в определенном смысле продуктом длительного исторического развития, имеет самобытное, неповторимое лицо, собственную национальную идентичность⁷.

Именно это и порождает общность языка, культуры, традиций, психоменталитета, мирозерцания, образа жизни, биосоциальных компонентов, национального самосознания, исторической памяти, религии. Это в полной мере относится и к конфликтным сферам, возникающим на различных этапах развития гражданского общества. Так, известный французский специалист по русско-советским исследованиям Николас Верт считал, что «в конечном счете наиболее опасные угрозы для советского проекта перестройки — проявления недовольства — возникли в националистических движениях и в огне межнациональных конфликтов»⁸.

Практика доказывает, что национально-этническая характеристика человеческих общностей не сводима сугубо к экономическому слагаемому⁹ — она имеет собственное специфическое содержание, свою особую логику развития, обладает относительной самостоятельностью и устойчивостью¹⁰. Это объясняется тем, что межэтнические отношения исторически предшествуют всем остальным. Данный вид отношений наиболее глубоко связан с предысторией развития человечества, с теми психологическими закономерностями организации социального действия, которые зародились еще в глубинах антропогенеза, развивавшегося через противопоставление «мы — они» по этническим признакам, (фактически все конфликты древности были конфликтами на этнической основе).

Первооснова ряда современных этнополитических конфликтов, возникающих на отдельных этапах развития гражданского общества, уходит своими корнями в далекое прошлое, формируя сложившиеся пары «некомплиментарных этнофоров» (например, турки/греки, тамилы/сингалы, хуту/тутси, хорваты/сербы, азербайджанцы/армяне, баски/испанцы, кикую/лао, курды/турки, арабы/евреи, таджики/узбеки, персы/арабы, ирландцы/англичане и др.).

Этнонациональные факторы зачастую переплетаются с религиозно-общинными и лингвострановедческими¹¹, образуя полифоничную мозаику многочисленных этнополитических конфликтов, имеющих

³ Летуновский П.В., Бейсенбин К.А. Проблемы совершенствования государственной национальной политики в постсоветской России // Этносциум и межнациональная культура. 2016. № 5 (95). С. 10.

⁴ Прохоренко И.А. Возможности пространственного подхода к изучению этнополитической конфликтности // Полис. Политические исследования. 2016. № 4.

⁵ Садохин А.П., Грушевицкая Т.Г. Этнология. М.: Академия, 2000. С. 13.

⁶ Геллнер Э. Нация и национализм / пер. с англ. Т.В. Бердиковой, М.К. Тюнькиной. М.: Прогресс, 1991. С. 55.

⁷ Rothschild J. *Ethnopolitics: A Conceptual Framework*. New York: Columbia Univ. Press, 1981.

⁸ Верт Н. История Советского государства 1900–1991 / пер. с франц. 2-е изд., испр. М., 1994. С. 500.

⁹ Прохоренко И.А. Указ. соч. С. 4.

¹⁰ Хантингтон С. Столкновение цивилизаций // Полис. Политические исследования. 1995. № 1.

¹¹ Широкогоров С.М. Исследование основных принципов изменения этнических и этнографических явлений. Шанхай: СибПресс, 1923. С. 34.

место не только в слаборазвитых странах «третьего мира», постсоветском геополитическом пространстве, но и в постиндустриальных государствах и «продвинутых» информационных сообществах.

Так, во Франции существует проблема корсиканского «автономизма», в Испании — самоопределения Страны Басков и Каталонии, в Канаде государственную значимость приобрел вопрос о статусе франкоязычного Квебека, в Великобритании — Шотландии и Ольстера, в Дании — Гренландии, в Бельгии актуальным продолжает оставаться вопрос, связанный с этноязыковыми различиями между Фландрией и Валлонией, в Италии дестабилизирующее влияние на внутривнутриполитическую жизнь оказывают проблемы «автономизации» для проживающих на северо-востоке страны немецкой и словенской общин, в США ввиду затухания так называемого плавильного котла и наплыва иммигрантов углубляется процесс самообособления и кластеризации этнонациональных общин и групп.

Все это позволяет ряду зарубежных ученых вести речь о наступлении «эпохи отчетливого этнически-культурного конфликта»¹². С учетом вышесказанного и в зависимости от критериев оценки приоритетности факторов, определяющих генезис, сущность и векторность совокупности этнополитических конфликтов в гражданском обществе, возможна их дифференциация (по селективным основаниям) на несколько условных подсистем, а именно:

- этнолингвистические и этнотерриториальные;
- этносоциальные и этноконфессиональные;
- межличностные и межгрупповые;
- конституционно-правовые и этнодемографические;
- межцивилизационные и региональные;
- латентные и потенциальные;
- инспирированные и турбулентные;
- гибридные и этнокультурные.

Предпринятую автором данную попытку типологизации этнополитических конфликтов нельзя счи-

¹² Летуновский П.В., Бейсенбин К.А. Проблемы совершенствования государственной национальной политики в постсоветской России. С. 10.

тать завершенной и исчерпывающей: обозначены только самые общие контуры расширяющегося поля исследования этнополитических конфликтов, многообразии которых в современных условиях развития гражданского общества постоянно увеличивается.

В мире происходят глубинные тектонические изменения, которые нередко проявляются в регрессивной метаморфозе современной политики. Налицо эффект «логики парадоксов»: сама «бульдозерно-тоннельная глобализация», направленная на тотальную стандартизацию, унификацию и нивелирование всех и вся, индуцирует всплеск этничности по всему миру¹³. Стремление отдельных политических деятелей превратить живых и разных людей в виртуальных «интернов-постмодернов», некую абстрактную «биомассу» стимулирует отторжение, рост протестных настроений гражданского общества в самых разных странах и континентах, где население все чаще обращается к своим историческим корням, национальной культуре, собственной самоидентификации¹⁴.

Новые подходы к изучению современных этнополитических конфликтов в гражданском обществе требуют их исследования как сложного синтетического явления, вбирающего в себя множество разнородных и амбивалентных факторов¹⁵, но уже сегодня очевидно, что среди всего их многообразия приоритетное значение приобретают культурно-цивилизационные, национально-этнические, религиозно-конфессиональные, миграционные и языковые аспекты¹⁶. Именно они, по мнению автора, и будут определять «лицо», тенденции и векторность развития гражданского общества на ближайшую перспективу.

¹³ Летуновский П.В., Востриков С.В. Россия на фоне миграционных трансформаций // Этносоциум и межнациональная культура. 2018. № 9 (123). С. 5.

¹⁴ Геллнер Э. Национализм возвращается // Новая и новейшая история. 1989. № 5. С. 52.

¹⁵ Хантингтон С. Указ. соч. С. 3.

¹⁶ Харитоновна Е.М. Мониторинг этнополитической конфликтности // Вестник Пермского университета. Сер. : Политология. 2016. № 4. С. 8.

Литература

1. Верт Н. История Советского государства 1900–1991 / Н. Верт ; перевод с французского. 2-е изд., испр. Москва : Прогресс-академия, 1995. 543 с.
2. Геллнер Э. Национализм возвращается / Э. Геллнер // Новая и новейшая история. 1989. № 5. С. 55–62.
3. Геллнер Э. Нация и национализм / Э. Геллнер ; перевод с английского Т.В. Бердиковой, М.К. Тюнькиной ; редактирование и послесловие И.И. Крупника. Москва : Прогресс, 1991. 319 с.
4. Летуновский П.В. Проблемы совершенствования государственной национальной политики в постсоветской России / П.В. Летуновский, К.А. Бейсенбин // Этносоциум и межнациональная культура. 2016. № 5 (95). С. 9–14.
5. Летуновский П.В. Трансформация межнациональных отношений в условиях глобализации / П.В. Летуновский, К.А. Бейсенбин // Этносоциум и межнациональная культура. 2016. № 5 (95). С. 47–52.
6. Летуновский П.В. Россия на фоне миграционных трансформаций / П.В. Летуновский, С.В. Востриков // Этносоциум и межнациональная культура. 2018. № 9 (123). С. 9–17.
7. Прохоренко И.Л. Возможности пространственного подхода к изучению этнополитической конфликтности / И.Л. Прохоренко // Полис. Политические исследования. 2016. № 6. С. 127–138.
8. Садохин А.П. Этнология / А.П. Садохин, Т.Г. Грушевицкая. Москва : Академия, 2000. 304 с.
9. Хантингтон С. Столкновение цивилизаций / С. Хантингтон // Полис. Политические исследования. 1994. № 1. С. 33–48.
10. Харитоновна Е.М. Мониторинг этнополитической конфликтности / Е.М. Харитоновна // Вестник Пермского университета. Серия: Политология. 2016. № 4. С. 180–193.
11. Широкогоров С.М. Исследование основных принципов изменения этнических и этнографических явлений / С.М. Широкогоров. Шанхай : СиБПРЕСС, 1923. 134 с.

References

12. Horowitz D. Ethnic Groups in Conflict / D. Horowitz. Berkeley : University of California Press, 1985. 697 p.
13. Rothschild J. Ethnopolitics: A Conceptual Framework / J. Rothschild. New York : Columbia University Press, 1981. 290 p.

ПРАВОВОЙ СТАТУС И ПОНЯТИЕ «БЕЖЕНЕЦ» В ПРОЦЕССЕ ФОРМИРОВАНИЯ, РАЗВИТИЯ И ЗАЩИТЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА: СОВРЕМЕННОСТЬ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Славова Наталья Александровна,
заведующая кафедрой юридических дисциплин
Российского нового университета (РосНОУ),
кандидат юридических наук
slavova.natalja@yandex.ru

Лещенко Ирина Ивановна,
доцент кафедры теории и истории государства и права
Донецкого национального университета, доцент
rector@donnu.ru

В статье исследованы вопросы регулирования и защиты прав беженцев. В ней рассматриваются теоретические и правовые основы статуса беженцев, раскрываются механизмы защиты прав беженцев, внимание уделяется исследованию опыта регулирования и защиты прав беженцев как на международном, так и национальном уровне. Авторы анализируют институт прав человека в сочетании с анализом основных вопросов развития человека в современном мире — глобализацией общественного прогресса, гуманизацией права, необходимостью совершенствования правового статуса беженцев в целом.

Ключевые слова: права человека, беженец, правовой статус, защита прав беженцев, государство, убежище.

The Legal Status and the Concept of a Refugee in the Establishment, Development and Protection of Human Rights: Modern Times and Prospects

Slavova Natalya A.
Head of the Department of Legal Disciplines
of the Russian New University (RNU)
PhD (Law)

Leschenko Irina I.
Associate Professor of the Department of Theory and History of State and Law
of the Donetsk National University
Associate Professor

The article explores the issues of regulation and protection of refugee rights. It examines the theoretical and legal foundations of refugee status, mechanisms for protecting the rights of refugees, attention is paid to exploring the experience of regulating and protecting refugee rights, both internationally and nationally. The authors analyze the human rights institute in combination with the analysis of the main issues of human development in the modern world — the globalization of social progress, the humanization of law, the need to improve the legal status of refugees.

Keywords: human rights, refugee, legal status, protection of refugee rights, state, asylum.

Как правовая категория понятие «беженец» стало применяться только с 1921 г., когда Совет Лиги Наций организовал и провел в Женеве конференцию по проблемам беженцев. Впервые определение понятия «беженец» было сформулировано в международно-правовых документах (1928–1935 гг.). В Соглашении о правовом статусе русских и армянских беженцев 1928 г. впервые отмечалось, что национальность беженца и отсутствие защиты со стороны государства происхождения считались главными критериями признания лица беженцем¹.

¹ Сарашевский Ю.Л. Роль Лиги Наций в формировании прав беженцев // Белорусский журнал международного права и международных отношений. 2001. № 1. С. 35.

В 1933 г. Конвенция о международном статусе беженцев впервые закрепила принцип невыдачи и невысылки беженцев. Конвенция ООН о правовом статусе беженцев 1951 г., Устав УВКБ и Протокол 1967 г. составляют международно-правовую основу и содержат схожие между собой определения понятия «беженец»:

1. Конвенция 1951 г. была беспрецедентным документом, прежде всего, потому, что в контексте политических реалий того времени впервые в международном праве дала общее определение понятию «беженец»².

² Сборник международно-правовых документов и национальных законодательств стран Центральной Азии по международной защите. Бишкек, 2004. С. 31.

2. Согласно Уставу Управления ВК ООН по делам беженцев (п. 6 главы II) беженцами являются «лица, которые в результате событий, происшедших до 1 января 1951 года и в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства или политических убеждений, находятся вне страны своей гражданской принадлежности и не могут пользоваться защитой правительства этой страны или не желают пользоваться такой защитой либо вследствие таких опасений, либо по причинам, не связанным с соображениями личного удобства; или, не имея определенного гражданства и находясь вне страны своего прежнего обычного местожительства, не могут или не желают вернуться в нее вследствие таких опасений либо по причинам, не связанным с соображениями личного удобства»³.

3. Определение, закрепленное в Протоколе 1967 г., снявшее два ограничения Конвенции о статусе беженцев 1951 г.: первое (временное), которое заключалось в том, что согласно Конвенции право считаться беженцем не распространялось на лиц, ставших таковыми в результате событий, происшедших после 1 января 1951 г. (ст. 1 А (2) Конвенции о статусе беженцев 1951 г.), а второе (географическое) — вышеупомянутые события могли означать либо «события, происшедшие в Европе до 1 января 1951 г.» либо «события, происшедшие в Европе или других местах до 1 января 1951 г.» (ст. 1 В (1) Конвенции 1951 г.) При присоединении к конвенции государства имеют возможность сделать заявление, ограничивающее его обязательства по Конвенции в отношении европейских беженцев.

Таким образом, определение, содержащееся в Конвенции 1951 г., стало первым определением беженца, которое могли применять государства по всему миру. Определения, содержащиеся в региональных документах, дополняют его, оставляя за основу определение Конвенции 1951 г.

Однако, в отличие от основного определения, дополнительные применяются только в государствах конкретного региона. Сравнение определений понятия «беженец» в международно-правовых документах по делам беженцев выявляет тенденцию, согласно которой они имеют, с одной стороны, схожие между собой правовые определения понятия «беженец», а с другой — отличительные особенности, которые не дают четкого понимания. Правовая несогласованность при определении понятия «беженец», зафиксированная в международных документах, привела к раздвоенности по категориям беженцев: «мандатные беженцы» и «конвенционные беженцы». Согласно Управлению Верховного комиссара ООН по делам беженцев (далее — УВКБ ООН) «мандатными беженцами» становятся на основе положений Устава данной организации. За «конвенционными беженцами» признан статус беженцев государством убежища, являющимся участником Конвенции 1951 г. и (или) Протокола 1967 г. Только при таких условиях на них распространяются все права, которые государства обязались предоставлять беженцам на основе международного права.

Существует еще одна важная проблема, также требующая разработки единообразного универсального

определения понятия «беженец». Действие в международном праве большого числа определений понятия «беженец», закрепленных в региональных соглашениях, способствует расширенному толкованию понятия «беженец». Это обусловлено стремлением государств определенного региона решить проблемы беженцев своими силами, исходя из своих интересов и желаний⁴. Некоторые страны согласно рецепции «воспринимают международные акты без изменения путем принятия закона о введении этих актов»⁵.

В альтернативных определениях понятия «беженец», содержащихся в национальных актах, законодатели стремились к расширению этого понятия и «увеличению числа действующих лиц в сфере защиты прав беженцев (правительственных и неправительственных) в период с начала 70-х годов XX в.»⁶.

Возникает вопрос: не станет ли это нарушением целостности сложившегося правового режима защиты беженцев либо, наоборот, будет больше соответствовать современным реалиям положения беженцев? Проблема толкования понятия «беженец» возникала неоднократно, но в последние годы многие ученые вновь обратились к научному анализу в связи с изменениями миграционных процессов.

Н.Н. Анисимова предложила расширить определение понятия «беженец» посредством внесения еще одного основания, по которому лицо может подвергаться насилию или иному преследованию, — по признаку языка⁷. Предложение представляется особо актуальным в связи с возникшей новой проблемой беженцев из Донбасса, где украинские власти применили дискриминационную языковую политику по отношению к русскоговорящему населению юго-восточной части Украины.

Российский ученый Д.В. Иванов предложил разработать и принять новое определение понятия беженца, которое «учтет положительный опыт региональных соглашений. Это необходимо для предоставления беженцам единого правового статуса»⁸.

В связи с этим необходимо на основе имеющегося международного опыта принять новое, универсальное, максимально адекватное современным реалиям определение понятия «беженец» (это же касается и правового статуса беженцев).

Для приобретения статуса беженца предполагается прохождение определенной процедуры, которая регламентирована национальным законодательством каждого государства и соответственно имеет свои особенности. Что касается международного определения данной процедуры, то она была представлена в документах УВКБ ООН⁹ (Процедурные стандарты по

³ Устав Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев от 14 декабря 1950 г. // Действующее международное право : в 3 т. М., 1997. Т. 1. С. 278–283.

⁴ Holborn L.W. Refugees: A Problem of our Time. The Work of UNHCR, 1951–1972. Methuen NJ, 1975. P. 23.

⁵ Иванова Н.Ю. К вопросу о статусе беженца в международном праве // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2009. № 3 (4). С. 74.

⁶ Хрестоматия по праву беженцев. Решения, документы, материалы / глав. ред. Р. Берн ; отв. ред. рус. изд. Л. Якуловичене. Евроиздание. Будапешт ; Дублин, 2008. С. 37.

⁷ Анисимова Н.Н. Правовой статус беженцев : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 17–18.

⁸ Иванов Д.В. Правовой статус беженцев в международном и внутригосударственном праве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999. С. 14.

⁹ On Determination of Refugee Status under International Instruments: UNHCR Note of 24.08.1977 No. EC/SCP/5. Refworld.

определению статуса беженца в соответствии с мандатом УВКБ от 01.09.2005¹⁰, а также «Определение статуса беженца. Установление того, кто является беженцем. Учебный модуль 2»¹¹.

В данном случае УВКБ ООН может выступать в роли органа, который оказывает помощь, когда лицу предоставили статус беженца, или консультанта по вопросам предоставления убежища.

Основное определение беженца состоит из трех элементов, которые представляют позитивную и негативную основы статуса беженца: положений о включении, об исключении и о прекращении действия статуса.

В положении о включении излагаются критерии определения того, считается ли человек беженцем. Эти положения составляют позитивную основу, на которой определяется право человека на статус беженца.

Кто определяет, подпадает ли человек под определение беженца? Проведение процедур определения статуса — это обязанность государств. Основная обязанность возлагается на правительство государства, которое несет ответственность за определение лиц, находящихся под его юрисдикцией. Это касается тех государств, которые присоединились к Конвенции 1951 г. и Протоколу 1967 г. По состоянию на начало 2006 г. 145 государств являются участниками Конвенции 1951 г. и Протокола 1967 г.¹²

В соответствии со своими обязательствами по международным документам о беженцах государства должны определить (дать определение) категории «беженец» и его правового статуса в своем национальном законодательстве. Если государство не подписало соответствующие международные документы или не разработало необходимых процедур, не приняло соответствующих нормативно-правовых актов, то УВКБ ООН может определять статус беженцев на основании своего мандата. Такие беженцы называются «мандатными». Подход к определению лица беженцем может осуществляться как на индивидуальной, так и на «коллективной основе» в зависимости от количества мигрантов.

В различных странах индивидуальные процедуры определения статуса отличаются в силу своих правовых традиций, финансовых и материальных возможностей. Однако, несмотря на отличия в национальных законодательствах, для эффективного проведения процедуры в Заключении Исполкома № 8 (XXVII) 1977 г. «Об определении статуса беженца» указывается необходимость соблюдения определенных стандартов: соответствующая подготовка должностных лиц, которые рассматривают ходатайства о предоставлении убежища; предоставление доступной информации о процедуре; оказание соответствующей

помощи (например, услуги переводчика); предоставление возможности обращения в УВКБ ООН при соответствующей просьбе; предоставления права на обжалование в случае отказа в просьбе¹³.

В 1979 г. УВКБ ООН разработало Руководство по процедурам и критериям определения статуса беженцев (переизданное в 1992 г.), которое применяется судами во всем мире¹⁴.

Кроме основной, существует дополнительная защита беженцев, которая дополняет защиту беженцев по Конвенции 1951 г. Согласно своему законодательству страны могут предоставлять особый, вспомогательный статус или статус в соответствии с административными дискреционными полномочиями. Дополнительная защита предоставляется в рамках индивидуальных процедур определения статуса беженца. Дополнительные формы защиты представлены в документе УВКБ ООН Complementary Forms of Protection (EC/GC/01/18), UNHCR, 2001.

Коллективные процедуры определения статуса осуществляются в случаях массового притока беженцев. В такой ситуации каждый представитель группы рассматривается как беженец по первым признакам (*prima facie*), и правительство признает его беженцем.

При массовом притоке беженцев некоторые правительства развитых государств в качестве краткосрочной и экстренной меры предоставляют временную защиту, позволяющую отложить определение права людей на статус беженца. К такой категории людей применяют минимальные стандарты защиты, основанные на принципах Конвенции 1951 г.

Следует отметить, что негативную основу статуса беженца составляют положения об исключении лиц из статуса беженца и о прекращении действия этого статуса. Согласно положению об исключении лицу отказывают в статусе беженца, так как он не нуждается в международной защите. В Конвенции 1951 г. определены обстоятельства, при которых лицам отказывают в статусе беженца, так как они не нуждаются в международной защите. Эти положения относятся: к лицам, получающим помощь или защиту от других органов ООН, помимо УВКБ ООН (например, палестинские беженцы); к лицам, которые считаются не нуждающимися в международной защите, поскольку власти другой страны, где они поселились, признают за ними те же права и обязанности, что и за гражданами этой страны¹⁵.

Кроме того, в Конвенции (ст. 1 п. «f») определено лишение права на статус беженца лиц, которые не заслуживают международной защиты. К ним относятся лица, совершившие преступление против мира, военное преступление или преступление против человечности, тяжкое преступление в своей стране¹⁶.

URL: <http://www.unhcr.org/doclist/publ/3bc17bbc4.html> (дата обращения: 15.04.2020).

¹⁰ Procedural Standards for Refugee Status Determination under UNHCR's Mandate of 01.09.2005. URL: <http://www.unhcr.org/doclist/publ/3bc17bbc4.html> (дата обращения: 15.04.2020).

¹¹ Refugee Status Determination. Identifying who is a refugee. Self-Study Module 2. Refworld. URL: <https://www.unhcr.org/publications/legal/43144dc52/self-study-module-2-refugee-status-determination-identifying-refugee.html> (дата обращения: 15.04.2020).

¹² Павлова Л.В., Селиванов А.В. Международно-правовой статус беженца. Минск, 2006. С. 8.

¹³ Сборник международно-правовых документов и национальных законодательств стран Центральной Азии по международной защите. С. 303.

¹⁴ Руководство от 1992 г. УВКБ ООН. Смоленск : Маджента, 2005 ; Guidelines on Applicable Criteria and Standards Relating to the Detention of Asylum — Seekers, UNHCR, 1999. URL: <http://www.refworld.org/docid/503489533b8.html> (дата обращения: 15.04.2020).

¹⁵ Procedural Standards for Refugee Status Determination under UNHCR's Mandate of 01.09.2005.

¹⁶ Ibid.

И, наконец, в положении о прекращении действия статуса определяются условия, при которых статус беженца перестает действовать. Положения о прекращении действия статуса содержатся в ст. 1, п. «с» Конвенции 1951 г. Статус беженца перестает действовать, когда лицо: добровольно приняло защиту страны своей гражданской принадлежности; лишившись своего гражданства, снова его добровольно приобрело; приобрело новое гражданство и пользуется защитой своей новой страны; добровольно вновь обосновалось в стране, которую покинуло вследствие опасений преследований и др.¹⁷ Положения о прекращении действия статуса применяются, если международная защита более не требуется или не оправдана. От положений об исключении они отличаются тем, что положения об исключении не позволяют признать лицо беженцем вследствие деяний, из-за которых оно не заслуживает международной защиты. Окончание действия статуса по этим основаниям возможно только в случае одновременного и эффективного изменения обстоятельств в стране происхождения. Изменения считаются эффективными, если устраняют основу опасений преследований. Положения о прекращении действия статуса в связи с «исчезновением обстоятельств» могут применяться в отношении целой группы беженцев, так как фундаментальные перемены в стране происхождения затрагивают ряд людей. Примером могут быть изменившиеся обстоятельства в Болгарии и Румынии в конце 1990-х гг.

К основным элементам международно-правового статуса беженцев относятся их права, свободы и обязанности, которые включают: во-первых, предоставление прав и свобод беженцам наравне с гражданами принимаемого государства¹⁸; во-вторых, предоставление прав и свобод в более благоприятном режиме, чем иностранцам; в-третьих, предоставление особых (специальных) прав и свобод, предоставляемых исключительно беженцу; в-четвертых, предоставление определенных прав и свобод беженцев, вытекающих

из их личного статуса и семейных отношений, которые закреплены в ст. 12 Конвенции¹⁹.

Кроме того, в Конвенции содержатся правовые гарантии реализации статуса беженцев²⁰.

Таким образом, процедура определения статуса беженца осуществляется, с одной стороны, УВКБ ООН, а с другой — отдельными государствами.

Исходя из вышеизложенного, можно резюмировать.

Во-первых, существует проблема единого, универсального процедурного определения беженца, которое из-за отсутствия в основных международных документах пока остается прерогативой государства.

Во-вторых, разногласия в подходах к определению беженца, осуществляемых на индивидуальной и коллективной основе, препятствуют выработке единого подхода, так как в разных странах индивидуальные процедуры определения статуса беженца имеют отличия.

В-третьих, власти в разных странах могут объявлять беженцем человека, который соответствует критериям, указанным в международных, региональных и национальных документах, т.е. выбирать критерии на свое усмотрение, что также приводит к разногласиям.

В-четвертых, в международном праве представлено огромное число универсальных, региональных и национальных документов, регулирующих правовой статус беженцев, критерии определения статуса, режим их защиты и другие вопросы. Однако они не способны были охватить все аспекты правового статуса беженцев, что приводило к принятию множества новых международных документов для разрешения возникающих проблем разных категорий беженцев, нуждающихся в международной защите.

Следовательно, совершенствование правового статуса требует разработки нового универсального международного соглашения по регламентации всех аспектов правового статуса беженцев.

¹⁷ Procedural Standards for Refugee Status Determination under UNHCR's Mandate of 01.09.2005.

¹⁸ Guidelines on Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum — Seekers, UNHCR, 1999.

¹⁹ Сборник международно-правовых документов и национальных законодательств стран Центральной Азии по международной защите. С. 303.

²⁰ Guidelines on Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum — Seekers, UNHCR, 1999.

Литература

1. Анисимова Н.Н. Правовой статус беженцев : автореферат диссертации кандидата юридических наук / Н.Н. Анисимова. Москва, 2002. 28 с.
2. Иванов Д.В. Правовой статус беженцев в международном и внутригосударственном праве : автореферат диссертации кандидата юридических наук / Д.В. Иванов. Москва, 1999. 17 с.
3. Иванова Н.Ю. К вопросу о статусе беженца в международном праве / Н.Ю. Иванова // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2009. № 3 (4). С. 74–76.
4. Павлова Л.В. Международно-правовой статус беженца : пособие для студентов вузов / Л.В. Павлова, А.В. Селиванов. Минск : Тесей, 2006. 192 с.
5. Сарашевский Ю.Л. Роль Лиги Наций в формировании прав беженцев / Ю.Л. Сарашевский // Белорусский журнал международного права и международных отношений. 2001. № 1. С. 33–36.
6. Хрестоматия по праву беженцев. Решения, документы, материалы / главный редактор Р. Берн ; ответственный редактор русского издания Л. Якулявичене. Евроиздание. Будапешт ; Дублин, 2008. 198 с.

References

7. Holborn L.W. Refugees: A Problem of our Time. The Work of UNHCR, 1951–1972 / L.W. Holborn. Methuen NJ : Scarecrow Press, 1975. 1525 p.

ПОСТУПЛЕНИЯ ДЕНЕЖНЫХ СРЕДСТВ ПОЛИТИЧЕСКИМ ПАРТИЯМ КАК ПОКАЗАТЕЛЬ СОСТОЯНИЯ ПАРТИЙНОЙ СИСТЕМЫ РОССИИ

Долгих Федор Игоревич,
заведующий кафедрой теории и истории государства и права
Московского финансово-промышленного университета «Синергия»,
кандидат исторических наук, доцент
fdolgh@synergy.ru

В статье анализируется влияние объема поступлений денежных средств, рассматриваемого в качестве одного из ключевых показателей состояния партийной системы, на политические партии и партийную систему России в целом. Автор приходит к выводу, что большая часть зарегистрированных в России политических партий находится в явно неконкурентных финансовых условиях с наиболее крупными, финансируемыми преимущественно за счет средств федерального бюджета. И значительное число иных российских политических партий из-за отсутствия денежных средств оказывается не в состоянии участвовать в необходимом количестве выборов, в результате чего они не могут выполнить установленные законом требования. Последствием становится принудительная ликвидация. Анализ сводных финансовых отчетов политических партий показывает, что партии, подвергнутые по различным основаниям процедуре принудительной ликвидации в 2017–2019 гг., за год, предшествующий ей, имели нулевые поступления, либо поступления на сумму менее 1 млн руб., либо не предоставили сводный финансовый отчет. На основании анализа финансовой отчетности партий дается прогноз, что в ближайшее время продолжится принудительная ликвидация ряда политических партий.

Ключевые слова: политические партии, партийная система России, источники финансирования, выборы, ликвидация, конкуренция.

The Inflow of Cash to Political Parties as an Indicator of the Status of the Russian Party System

Dolgikh Fedor I.
Head of the Department of Theory and History of State and Law
of the Moscow University for Industry and Finance Synergy
PhD (History), Associate Professor

The article analyzes the impact of the volume of cash receipts, considered as one of the key indicators of the state of the party system, on political parties and the party system of Russia as a whole. The author comes to the conclusion that most of the political parties registered in Russia are in clearly non-competitive financial conditions with the largest ones financed mainly from the Federal budget. And a significant number of other Russian political parties, due to lack of funds, are unable to participate in the required number of elections, as a result of which they are unable to fulfill the requirements established by law. The consequence is forced liquidation. The analysis of the consolidated financial statements of political parties shows that the parties subjected to the compulsory liquidation procedure in 2017–2019 for various reasons had zero revenues in the year preceding it, or revenues in the amount of less than 1 million rubles, or did not provide a consolidated financial report. Based on the analysis of the parties' financial statements, it is predicted that the forced liquidation of a number of political parties will continue in the near future.

Keywords: political parties, party system of Russia, sources of financing, elections, liquidation, competition.

Политические партии являются одним из ключевых институтов политической системы общества. Исходя из характера выполняемых ими функций, политические партии предназначены обеспечивать связь между гражданским обществом и правовым государством, служить важнейшим элементом выборной конкуренции. Политические партии определенной страны образуют ее партийную систему, которая характеризуется общим количеством партий, условиями, в которых они действуют, а также имеющимися у одной либо нескольких партий реальными возможностями стать правящей (правящими)¹.

На сегодняшний день в России официально зарегистрированы 54 политические партии². Стремитель-

ный рост количества партий наблюдался с 2012 г., когда требования к минимальной численности членов политической партии были снижены сразу в 80 раз, а требования к минимальной численности членов ее региональных отделений перестали регулироваться на законодательном уровне. Численность зарегистрированных партий увеличилась с 7 в январе 2012 г. до 77 в 2014 г., а начиная с 2017 г. стало происходить их сокращение. Рекордными по количеству регистрируемых партий стали 2012 и 2013 гг. — по 47 и 28 партий соответственно. Затем данный показатель резко снизился. Так, в 2018 г. была зарегистрирована лишь одна политическая партия³.

¹ Автономов А.С. Партии и партийные системы в России и в мире: история и современность // Государственная власть и местное самоуправление. 2007. № 8. С. 36.

² URL: <https://minjust.ru/ru/nko/gosreg/partii/spisok>

³ Число общественных объединений, политических партий и некоммерческих организаций, зарегистрированных в Российской Федерации, на конец 2018 г. URL: <https://www.gks.ru/folder/11191>

Из 54 зарегистрированных политических партий лишь четыре — «Единая Россия», КПРФ, ЛДПР и «Справедливая Россия» — имеют отдельные фракции в Государственной Думе. «Единая Россия» располагает в Государственной Думе текущего созыва квалифицированным большинством (341 место из 450). Из 16 избранных прямыми выборами в Единый день голосования (далее — ЕДГ 2019 г.) 8 сентября 2019 г. глав субъектов РФ 10 были выдвинуты «Единой Россией», 6 являлись самовыдвиженцами. Из 4 депутатов Государственной Думы, избранных в ЕДГ 2019 г., трое были представителями «Единой России», один — ЛДПР. На проводившихся в тот же день 13 основных выборах в законодательные собрания субъектов РФ по итогам 12 выборов большинство депутатских мандатов получила «Единая Россия», и лишь в одном субъекте РФ — ЛДПР. В 12 из 13 законодательных собраний по итогам данных выборов места получили КПРФ и ЛДПР, в 10 — «Справедливая Россия», а несколько иных партий — от 1 до 4 мандатов в отдельных субъектах РФ. В законодательных собраниях 80 из 85 субъектов РФ «Единая Россия» располагает абсолютным большинством мандатов, еще в трех — не располагает таковым, но имеет наиболее многочисленные по сравнению с иными политическими партиями фракции. КПРФ представлена в законодательных собраниях 84 субъектов РФ, ЛДПР — в 80, «Справедливая Россия» — в 78. Среди иных политических партий в Парламенте Республики Северная Осетия — Алания фракцией численностью 12 депутатов (из 70) располагают «Патриоты России», а в Московской городской думе фракцией из 4 депутатов (из 45) — «Яблоко». Остальные политические партии имеют в законодательных собраниях отдельных субъектов РФ не более чем по 3 депутатских места.

Перечисленные выше обстоятельства позволяют констатировать, во-первых, существование в России многопартийной системы с доминирующей партией — «Единой Россией», во-вторых, то, что, несмотря на значительное количество существующих партий, сколько-нибудь заметное влияние в масштабах всей страны способна оказывать лишь небольшая их часть — 4 партии, представленные в Государственной Думе, которая и предопределяет характер партийной системы.

Одним из ключевых показателей состояния партийной системы является объем финансовых ресурсов, которыми располагают политические партии. По данным анализа 60 сводных финансовых отчетов политических партий (далее — СФО) за 2018 г., 27 политических партий за указанный период не имели поступлений. Поступления 13 партий составили менее 1 млн руб. у каждой, у 5 партий — от 1 до 10 млн, у 8 партий — от 10 до 50 млн, у 2 — от 50 до 100 млн. И только у 5 партий превысили 100 млн руб., четыре из которых — партии, представленные в Государственной Думе. Их объем поступлений варьировался от 618 млн руб. у «Справедливой России» до 7 млрд 200 млн руб. у «Единой России». Основным источником поступлений для этих 4 партий стало государственное финансирование, доля которого составила от 60,22% у «Единой России», 80,54% у «Справедливой России», 89,24% у КПРФ и 97,68% у ЛДПР⁴.

⁴ Сводные финансовые отчеты политических партий за 2018 г. URL: http://www.cikrf.ru/politparty/finance/svodnotchet_18.php

Пятая партия — «Яблоко», утратившая по результатам выборов депутатов Государственной Думы 2016 г. право на получение средств из федерального бюджета, имела поступления на сумму 325 млн руб., обеспеченные практически полностью за счет пожертвований⁵.

За 2017 — начало 2019 гг. была осуществлена принудительная ликвидация 11 политических партий за непредставление установленных законом сведений, несоответствие количества региональных отделений требованиям закона либо отсутствие необходимого числа членов⁶. Среди данных партий подавляющее большинство составили не имевшие как минимум за год, предшествующий ликвидации, поступлений согласно СФО, 1 партия, не предоставившая СФО, и 2 партии, имевшие поступления менее 1 млн руб.

В 2019 г. истек установленный законом семилетний срок, в который первые политические партии, зарегистрированные в 2012 г. сразу же после снижения предъявляемых к ним количественных требований, обязаны были принять участие в необходимом количестве и/или уровнях выборов. Из числа 27 партий с нулевыми поступлениями, а также 1 партии, не представившей СФО, решениями Верховного Суда РФ были ликвидированы летом 2019 г. за несоблюдение установленных законом требований, выразившееся в неучастии в выборах в соответствии с установленными законом требованиями, 6 политических партий. Та же участь постигла и одну партию с поступлениями в 145 тыс. руб. (см. табл. 1). Ни одна из ликвидированных партий не принимала участия в течение 7 лет, предшествовавших моменту ее ликвидации, в выборах депутатов Государственной Думы, Президента РФ. Пять политических партий из 7 принимали в названный выше период участие в выборах высшего должностного лица субъекта РФ, но менее чем в 10% субъектов РФ, поэтому и в данном случае они не были признаны участвующими в выборах в соответствии с требованиями, предусмотренными Федеральным законом от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях» (далее — Федеральный закон «О политических партиях»). Недостаточным было признано и количество кандидатов (списков кандидатов), выдвинутых и зарегистрированных на выборах депутатов законодательных органов субъектов РФ, а также на выборах в органы местного самоуправления. Несмотря на то что в последних двух видах выборов участвовали все 7 политических партий, они тем не менее не смогли обеспечить соответствие минимальным количественным критериям (не менее чем в 20% субъектов РФ в первом случае и не менее 50% субъектов РФ — во втором), установленным Федеральным законом «О политических партиях».

⁵ Там же.

⁶ Решение Верховного Суда РФ. Дело № АКПИ19-464 от 11 июня 2019 г.; Решение Верховного Суда РФ. Дело № АКПИ19-490 от 13 июня 2019 г.; Решение Верховного Суда РФ. Дело № АКПИ19-489 от 13 июня 2019 г.; Решение Верховного Суда РФ. Дело № АКПИ19-480 от 14 июня 2019 г.; Решение Верховного Суда РФ. Дело № АКПИ19-473 от 14 июня 2019 г.; Решение Верховного Суда РФ. Дело № АКПИ19-465 от 14 июня 2019 г.; Решение Верховного Суда РФ. Дело № АКПИ19-449 от 14 июня 2019 г. // СПС «КонсультантПлюс».

Таблица 1

**Объем поступлений политических партий,
ликвидированных решениями Верховного Суда РФ в 2017–2019 гг.***

	Партия	Дата ликвидации	Объем поступлений за год, предшествовавший ликвидации, руб.
1	«Рожденные в Союзе Советских Социалистических Республик»	21 ноября 2017 г.	0 (2016)
2	«Партия социальной солидарности»	7 ноября 2017 г.	0 (2016)
3	«Российская политическая Партия Мира и Единства»	26 октября 2017 г.	0 (2016)
4	«Объединенная аграрно-промышленная партия России»	20 июня 2017 г.	0 (2016)
5	«Партия налогоплательщиков России»	9 ноября 2017 г.	0 (2016)
6	«Демократический выбор»	1 декабря 2017 г.	5 150 (2016)
7	«Партия Духовного Преображения России»	5 декабря 2017 г.	0 (2016)
8	«Национальной безопасности России»	10 мая 2018 г.	Не представлен (2017)
9	«Молодая Россия»	15 ноября 2018 г.	0 (2017)
10	«Российская партия народного управления»	17 января 2019 г.	0 (2017)
11	«Здоровые силы»	24 января 2019 г.	226 000 (2017)
12	«За женщин России»	14 июня 2019 г.	0 (2018)
13	«Альянс зеленых»	14 июня 2019 г.	Не предоставлен (2018)
14	«Союз Горожан»	11 июня 2019 г.	0 (2018)
15	«Народная партия России»	14 июня 2019 г.	0 (2018)
16	«Социал-демократическая партия России»	14 июня 2019 г.	0 (2018)
17	«Города России»	13 июня 2019 г.	0 (2018)
18	«Партия Пенсионеров России»	13 июня 2019 г.	145 050 (2018)

* Там же.

Но для того чтобы партия могла осуществлять полноценную уставную деятельность, главным образом связанную с участием в выборах, она должна располагать доступом к значительному объему ресурсов, и в первую очередь финансовых⁷. Отсутствие либо недостаточность таковых в условиях высокой степени коммерциализации как избирательных кампаний, так и самих политических партий⁸ фактически означает невозможность полноценного функционирования партии. Так, в 2018 г. согласно данным СФО, на выборы депутатов Ивановской областной Думы седьмого созыва «Единая Россия» перечислила в избирательный фонд своего избирательного объединения 50 млн руб., в избирательные фонды кандидатов — 7 млн 283 тыс. руб.⁹, а КПРФ на

тех же выборах — 5 млн 156 тыс. руб. и чуть менее 451 тыс. руб. соответственно¹⁰.

Учитывая, что 27 партий не имели за прошедший год поступлений, а поступления 13 составили менее 1 млн руб., можно сделать вывод о том, что по самым скромным подсчетам примерно две трети зарегистрированных на тот период российских партий, представивших СФО, просто в силу отсутствия финансовых ресурсов оказались перед угрозой невозможности эффективной реализации своих уставных целей. Большинство же остальных партий находилось в явно неконкурентных финансовых условиях по отношению к нескольким партиям, обладающим наиболее крупными финансовыми ресурсами. Если проанализировать ситуацию прошлых лет, то увидим, что доля партий, имеющих незначительные поступления либо не имеющих их вовсе, остается весьма значительной (см. табл. 2).

⁷ Платонова Н.И. Финансирование текущей деятельности политических партий в России и зарубежных странах: сравнительно-правовой анализ: монография. М., 2017. С. 5.

⁸ Овсепян Ж.И. Конституция Российской Федерации как основа формирования политических партий и осуществления партийно-политических проектов // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 11. С. 33.

⁹ Подпункт 76 Приложения № 9 к разделу I Сводного финансового отчета Всероссийской политической партии «Единая

Россия» за 2018 г. URL: http://www.cikrf.ru/politparty/finance/svodn_otchet_18/EDINAYA_ROSSIA.PDF

¹⁰ Подпункт 116 Приложения № 9 к разделу I Сводного финансового отчета Коммунистической партии Российской Федерации за 2018 г. URL: http://cikrf.ru/politparty/finance/svodn_otchet_18/KPRE.PDF

Таблица 2

Количество политических партий, у которых поступления составили менее 1 млн руб. либо отсутствовали**

Период	2015	2016	2017	2018
Количество партий, предоставивших СФО	75	75	65	60
Менее 1 млн руб.	29	22	12	13
Поступления отсутствовали	24	34	32	27
Доля партий, у которых поступления составили менее 1 млн руб. либо отсутствовали, от общего количества партий, предоставивших СФО, %	71	75	68	67

* Источники данных: Сведения о результатах проверки сводных финансовых отчетов политических партий за 2015 г. URL: http://www.cikrf.ru/politparty/finance/svodn_otchet_15.php; Сведения о результатах проверки сводных финансовых отчетов политических партий за 2016 г. URL: http://www.cikrf.ru/politparty/finance/svodn_otchet_16.php; Сведения о результатах проверки сводных финансовых отчетов политических партий за 2017 г. URL: http://www.cikrf.ru/politparty/finance/svodn_otchet_17.php; Сводные финансовые отчеты политических партий за 2018 г. URL: http://www.cikrf.ru/politparty/finance/svodn_otchet_18.php

И с высокой долей вероятности можно предположить, что в ближайшее время количество политических партий будет и далее сокращаться. По данным члена ЦИК РФ Е. Шевченко, озвученным весной 2018 г., за несоответствие требованиям законодательства об участии в определенном количестве и уровне выборов могут быть ликвидированы 23 политические партии¹¹. С высокой долей вероятности можно предположить, что среди ликвидируемых по данному основанию партий все либо подавляющее большинство составят не имевшие поступлений либо имевшие их в крайне незначительном объеме.

Таким образом, большинство зарегистрированных в России политических партий оказываются в явно неконкурентных финансовых условиях с наиболее крупными и во многом из-за отсутствия денежных средств не в состоянии участвовать в необходимом количестве выборов, в результате чего становятся не соответствующими установленным законом требованиям и подлежащими ликвидации. Для 4 из 5 политических партий с поступлениями свыше 100 млн руб. основным источником финансирования являются средства федерального бюджета, за счет чего обеспечивается значительный финансовый разрыв с остальными партиями. Высокий уровень профессионализации и коммерциализации избирательных кампаний, наличие значительного объема денежных

средств у крупных партий, которые они готовы потратить на предвыборную борьбу, по законам рыночной экономики приводят к удорожанию ведения избирательных кампаний для всех участников. А значит, и далее будет происходить процесс сокращения количества политических партий, при этом в значительной мере он будет обусловлен недостаточностью либо отсутствием их ресурсной базы. С одной стороны, санацию партийной системы, удаление из нее партий-однодневок, спойлеров, карликовых партий без внятной идеологии можно рассматривать как положительный и вполне естественный процесс. С другой стороны, учитывая важность политических партий как объединений, призванных выражать интересы граждан, придерживающихся различных идеологических воззрений, необходимо, чтобы партийная система отражала широкую палитру идеологий (за исключением явно деструктивных сил, угрожающих основам конституционного строя, суверенитету государства, безопасности граждан), представляя гражданам возможность выбора. Поэтому политика государства должна быть направлена на обеспечение справедливых условий конкуренции политических партий, в том числе в части финансово-ресурсной базы. Что требует, прежде всего, пересмотра подходов к государственному финансированию политических партий, сокращению его объема, усилению роли избирателей-налогоплательщиков в определении направления расходования средств, выделяемых на финансирование политических партий.

¹¹ ЦИК: в России могут ликвидировать 23 партии за неучастие в выборах. URL: <https://tass.ru/politika/5042645>

Литература

1. Автономов А.С. Партии и партийные системы в России и в мире: история и современность / А.С. Автономов // Государственная власть и местное самоуправление. 2007. № 8. С. 31–39.
2. Овсепян Ж.И. Конституция Российской Федерации как основа формирования политических партий и осуществления партийно-политических проектов/ Ж.И. Овсепян // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 11. С. 31–38.
3. Платонова Н.И. Финансирование текущей деятельности политических партий в России и зарубежных странах: сравнительно-правовой анализ : монография / Н.И. Платонова. Москва : МГИМО-Университет, 2017. 254 с.

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ГОСУДАРСТВА, БИЗНЕСА И ИНСТИТУТОВ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В УСЛОВИЯХ РЕАЛИЗАЦИИ МЕХАНИЗМА «РЕГУЛЯТОРНОЙ ГИЛЬОТИНЫ»

Кортиаев Тимур Юрьевич,
координатор проектов Проектного офиса по реализации реформы
контрольно-надзорной деятельности
Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации,
ответственный секретарь рабочей группы по реализации механизма
«регуляторной гильотины» в сфере саморегулируемых организаций
сельскохозяйственных кооперативов,
кандидат экономических наук
kortion@mail.ru

В статье представлен анализ реализации механизма «регуляторной гильотины» в России. Описан механизм взаимодействия федеральных органов исполнительной власти (государства), субъектов хозяйственной деятельности (бизнес) и институтов гражданского общества по пересмотру и/или отмене нормативных правовых актов, оказывающих негативное влияние на общий бизнес-климат и регуляторную среду. В заключительной части статьи оценена роль институтов гражданского общества, а также необходимость обеспечения расширенного участия институтов гражданского общества в экспертизе принимаемых в ходе реализации и совершенствования нормативных правовых актов, устанавливающих обязательные требования.

Ключевые слова: реформа контрольно-надзорной деятельности, «регуляторная гильотина», систематизация обязательных требований, гражданское общество, социальный менеджмент, право, законодательство.

Cooperation Between the State, Business and Civil Society Institutions in Conditions of the Implementation of the Regulatory Guillotine Mechanism

Kortiaev Timur Yu.
Project Coordinator of the Project Office for the Reformation
of Control and Supervisory Activities of the Analytical Center
Under the Government of the Russian Federation
Executive Secretary of the Work Group for the Implementation
of the Regulatory Guillotine Mechanism in Self-Regulated Organizations
of Agricultural Cooperatives
PhD (Economics)

This article presents an analysis of the implementation of the mechanism of “regulatory guillotine” in Russia. This article is also described the mechanism of interaction between federal executive bodies (the state), business entities (business) and civil society institutions to review and / or repeal regulatory legal acts that have a negative impact on the general business climate and regulatory environment. In the final part of the article, the role of civil society institutions is assessed, as well as the need to ensure expanded participation of civil society institutions in the expertise adopted during the implementation and improvement of normative legal acts that establish mandatory requirements.

Keywords: reform of control and oversight activities, «regulatory guillotine», systematization of mandatory requirements, civil society, social management, law, legislation.

Взаимодействие институтов гражданского общества, бизнеса и органов власти стало традиционной практикой на всех уровнях социального менеджмента. Идеология взаимодействия основывается на том, что органы власти, бизнес-сообщество и институты гражданского общества должны взаимодействовать и строить свои отношения исходя из необходимости обеспечения стабильности и порядка в обществе, устойчивого и динамичного развития экономической системы, реализации основных прав и свобод личности, обеспечения развития человеческого капитала.

Фундаментальная задача гражданского общества заключается в том, чтобы социализировать приоритеты

сильного государства и привести их в соответствие с потребностями экономического благополучия индивида¹.

Особую актуальность данное взаимодействие приобретает в условиях реализации в России механизма «регуляторной гильотины».

Механизм «регуляторной гильотины» является масштабным инструментом по пересмотру и/или отмене нормативных правовых актов, оказывающих негативное влияние на общий бизнес-климат и

¹ Кортиаев Т.Ю. Антикризисный потенциал экономики гражданского общества : автореф. дис. ... канд. экон. наук. Владикавказ, 2009. С. 8.

регуляторную среду, главной целью которой является пересмотр нормативных правовых актов и содержащихся в них обязательных требований.

Стратегической задачей «регуляторной гильотины» является создание новой и понятной системы обязательных требований, предъявляемых к субъектам хозяйственной деятельности. Совершенствование регуляторных подходов позволит в будущем снизить избыточную административную нагрузку, а также снизить риски причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, что в целом позитивно окажет воздействие на экономическую систему.

Важность совершенствования регуляторной политики для целей достижения позитивных экономических последствий признается также Организацией экономического сотрудничества и развития, которая рассматривает регуляторную политику наряду с монетарной и бюджетной в качестве одного из основных драйверов экономического роста, способных при эффективной настройке дать до 1,5–2,5% прироста ВВП в год, а также обеспечить повышение уровня занятости, производительности труда, предпринимательской и инновационной активности, существенный приток иностранных инвестиций².

Фундаментально государство способно максимально добиваться производства частных и общественных благ в рамках действующего регулирования, направленного на поддержание коллективных и социальных аспектов функционирования экономики, а также обеспечивать соответствующий уровень либерализации законодательства и масштабирования бизнес-процессов.

Но вместе с тем в рамках действующего регулирования и правоприменения бизнес-сообщество одновременно сталкивается с излишним административным давлением со стороны государства, что оказывает негативное воздействие на бизнес-процессы.

Чрезмерная регуляторная нагрузка обусловлена огромным массивом нормативных правовых актов, многие из которых содержат устаревшие, дублирующие или явно необоснованные требования. Экономика не может развиваться без ясных, непротиворечивых нормативных правовых актов³.

В настоящее время действуют более 2 млн обязательных требований к ведению бизнеса в России. Осуществляет нормативно-правовое регулирование 21 орган исполнительной власти и 33 органа исполнительной власти реализуют контрольно-надзорные функции. Более 20 000 правовых актов советского периода предлагается к отмене⁴.

По итогам своего послания Федеральному Собранию Российской Федерации Президент РФ В.В. Путин поручил Правительству РФ обеспечить внесение в законодательство изменений, предусматривающих отмену с 1 января 2021 г. всех нормативных правовых актов, устанавливающих обязательные требования, и введение в действие новых норм, содержащих актуализированные требования, разработанные с учетом риск-ориентированного подхода и современного

уровня технологического развития в соответствующих сферах (далее — Поручение Президента РФ)⁵.

Во исполнение Поручения Президента РФ Правительством РФ был разработан соответствующий план мероприятий по реализации механизма «регуляторной гильотины» (далее — «Дорожная карта»).

Утвержденной «Дорожной картой» предусмотрено установление единого правила и сроков разработки соответствующей нормативно-правовой базы, а также подготовка нового закона о контрольно-надзорной деятельности (Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»), новой структуры нормативного регулирования для каждой сферы общественных отношений или вида контроля, актуализация и систематизация обязательных требований, в том числе в отдельных сферах⁶.

Для реализации механизма «регуляторной гильотины» при Подкомиссии по совершенствованию контрольно-надзорных и разрешительных функций федеральных органов исполнительной власти при Правительственной комиссии по проведению административной реформы созданы 43 рабочих группы по сферам деятельности федеральных органов исполнительной власти и по различным отраслям экономики, призванных инвентаризировать все действующие и обязательные для бизнеса требования для определения несовершенных и противоречивых норм и последующего их изменения или устранения^{7,8}.

Группы сформированы по отраслевым и тематическим принципам, в частности: в сфере транспорта («Автомобильный транспорт», «Водный транспорт», «Воздушный транспорт», «Железнодорожный транспорт», «Транспортная безопасность»); здравоохранения («Безопасность донорской крови», «Здравоохранение», «Фармацевтика и медицинские изделия»); сельского хозяйства («Животноводство и растениеводство», «Рыболовство», «Саморегулируемые организации сельскохозяйственных кооперативов»); использования, воспроизводства и охраны природных ресурсов, а также охраны окружающей среды («Лесное хозяйство», «Метеорология», «Экология и природопользование»); защиты прав потребителей, а также по организации и осуществлению федерального государственного санитарно-эпидемиологического надзора и федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей («Санитарно-эпидемиологическое благополучие», «Торгов-

² Голодникова А.Е., Ефремова А.А., Соболев Д.В. и др. Регуляторная политика в России: основные тенденции и архитектура будущего // Доклад Центра стратегических разработок (ЦСР) и НИУ ВШЭ. М., 2018. С. 7.

³ Любимов Ю., Новак Д., Цыганков Д. и др. Регуляторная гильотина // Закон. 2019. № 2. С. 20–36.

⁴ URL: <https://knd.ac.gov.ru/> (дата обращения: 08.04.2020).

⁵ Поручение Президента Российской Федерации по реализации Послания Федеральному Собранию от 20 февраля 2019 г. URL: <http://kremlin.ru/acts/assignments/orders/59898> (дата обращения: 09.04.2020).

⁶ План мероприятий («дорожная карта») по реализации механизма «регуляторной гильотины». URL: <http://government.ru/news/36904/> (дата обращения: 08.04.2020).

⁷ Протокол заседания Подкомиссии по совершенствованию контрольно-надзорных и разрешительных функций федеральных органов исполнительной власти при Правительственной комиссии по проведению административной реформы от 8 октября 2019 г. № 1. URL: <https://knd.ac.gov.ru/documents/> (дата обращения: 08.04.2020).

⁸ Протокол заседания Подкомиссии по совершенствованию контрольно-надзорных и разрешительных функций федеральных органов исполнительной власти при Правительственной комиссии по проведению административной реформы от 25 февраля 2020 г. № 3. URL: <https://knd.ac.gov.ru/documents/> (дата обращения: 08.04.2020).

ля и защита прав потребителей»); средств массовой информации, информационных технологий и связи («Связь и информационные технологии», «Средства массовой информации»); труда и социальной защиты («Социальное обслуживание», «Трудовые отношения и охрана труда»).

Кроме того, сформированы такие рабочие группы, как «Азартные игры и лотереи», «Безопасность дорожного движения», «Драгоценные металлы и камни», «Земля и недвижимость», «Интеллектуальная собственность», «Коллекторская деятельность», «Контрольно-кассовая техника», «Культура», «Миграция», «Обеспечение единства измерений», «Образование», «Оружие, боеприпасы, пиротехнические изделия», «Оценка соответствия», «Пожарная безопасность», «Гражданская оборона и чрезвычайные ситуации», «Полиграфическая продукция», «Производство и оборот алкогольной продукции», «Промышленная безопасность», «Развитие конкуренции», «Реклама», «Саморегулируемые организации аудиторов», «Строительство и жилищно-коммунальное хозяйство», «Туризм», «Энергетика».

Деятельность рабочих групп направлена на формирование, рассмотрение и согласование новых структур нормативного регулирования, подготовку, рассмотрение и согласование проектов нормативных правовых актов, содержащих обязательные требования, а также других документов в соответствующих сферах общественных отношений⁹.

Следует отметить, что 30 сентября 2019 г. вступили в силу изменения в Постановление Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации», которые предусматривают, в частности обязательность участия рабочих групп по реализации механизма «регуляторной гильотины» в подготовке нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, а также изменяющие порядок внесения проектов актов в Правительство Российской Федерации¹⁰.

Рабочие группы включают в себя от 10 до 47 специалистов в зависимости от сферы регулирования и отрасли. Общее количество членов рабочих групп составляет 986 специалистов. В каждой рабочей группе по 2 сопредседателя (от органа власти и от экспертного и делового сообщества). В 32 рабочих группах сопредседателями избраны представители общественных организации (ведущих деловых объединений), в 11 рабочих групп — представители бизнеса.

Кроме того, при рабочих группах созданы соответствующие экспертные подгруппы. Данный подход позволяет расширить привлечение физических лиц (специалистов узкого профиля) к участию в реформе, а также институционализировать пространство.

⁹ Протокол заседания Подкомиссии по совершенствованию контрольно-надзорных и разрешительных функций федеральных органов исполнительной власти при Правительственной комиссии по проведению административной реформы от 20 декабря 2019 г. № 2. URL: <https://knd.ac.gov.ru/documents/> (дата обращения: 08.04.2020).

¹⁰ Постановление Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» // СПС «КонсультантПлюс».

Главная цель — осуществление общественного контроля путем сбора и анализа информации, проверки фактов и обстоятельств, касающихся общественно значимых отраслевых нормативных правовых актов, и подготовка соответствующих заключений.

Примечателен тот факт, что государство уделило особое внимание обеспечению расширенного участия в реализации механизма «регуляторной гильотины» институтами гражданского общества (ведущими деловыми объединениями). Сущностно они имеют свой специфический характер в том смысле, что состоят из экономической сферы как взаимодействие участников производства, организуемого на базе частных добровольных соглашений между отдельными лицами и группами, не входящими в компетенцию непосредственного контроля со стороны государства.

Составы рабочих групп сформированы при участии научного сообщества и непосредственно бизнеса. В цифровом выражении соотношение участников представлено на рисунке.

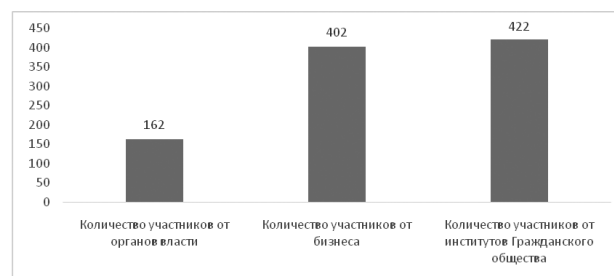


Рисунок. Количество участников рабочих групп по реализации механизма «регуляторной гильотины»¹¹

Из рисунка видно, что 43% (422 члена рабочих групп) участвующих в реформе являются представителями ведущих деловых объединений (РСПП, «Деловая Россия», «Опора России», ТПП), Ассоциации европейского бизнеса, уполномоченного по защите прав предпринимателей, Ассоциации «Некоммерческое партнерство «Объединение Корпоративных Юристов» (ОКЮР) и других отраслевых ассоциаций, фондов и союзов. Также среди участников рабочих групп 41% (402 члена рабочих групп) являются представителями передовых компаний из различных отраслей экономики («Роснефть», «Новатэк», «Техноколь», «Ашан», Газпромбанк, Сбербанк, «Еврохим», «Лукойл», «Черкизово», X5 Retail Group, «Мираторг», «Русагро», «Яндекс.Такси», «Баркли», «ПИК», «Мегафон», «Уралкалий», «Металлинвест», ОСК, МТС, «Ростелеком», «Система», «Совкомфлот», «Ютэйр», «Аэрофлот», «Каскол», «Алроса», S7, «Сибур», «Евраз», «Газпром нефть», «Интер РАО», «Полус», «РусГидро», «Мечел»¹², «Ютэйр», «Монди» и др.).

В практическом аспекте следует отметить важную роль рабочих групп не только в части их основной деятельности по рассмотрению, систематизации тех или иных обязательных требований, но и в том, что данные площадки обеспечивают совершенствование

¹¹ Кортиаев Т.Ю. Указ. соч.

¹² Составы и порядок работы рабочих групп «регуляторной гильотины». URL: <http://government.ru/news/38212/> (дата обращения: 08.04.2020).

взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, бизнеса и институтов гражданского общества. Повышение уровня вовлеченности отраслевых институтов гражданского общества в «регуляторную гильотину» обеспечивает транспарентность и подотчетность, борьбу с коррупцией, создание социального консенсуса за счет сотрудничества с публичными порядками и институтами, что в целом позволит сконденсировать социально-психологическую энергию всего общества и направить ее на достижение целей по реализации реформы.

Основными результатами работы рабочих групп по реализации механизма «регуляторной гильотины» является то, что к концу января 2020 г. переработан большой массив нормативных правовых актов, устанавливающих обязательные требования, в частности, на рассмотрение рабочих групп передано примерно более 700 проектов нормативных актов, устанавливающих обязательные требования, из них рассмотрено более 300.

В исполнение п. 5 «дорожной карты» органами исполнительной власти, осуществляющими нормативно-правовое регулирование, направлено на рассмотрение на заседаниях рабочих групп более 500 правительственных актов на отмену и более 4000 ведомственных актов. Из них разногласия у членов рабочих групп от экспертного и делового сообщества имеются к 233 правительственным актам на отмену и к 660 ведомственным актам соответственно. Разногласия носят как существенный характер, так и в части сохранения некоторых из них.

В этой связи видится целесообразным рассмотрение возможности предусмотреть создание специального форума для обеспечения оценки и анализа результативности реализации механизма «регуляторной гильотины», в том числе оценки формата взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, бизнеса и институтов гражданского общества в форме Общественной объединенной рабочей группы (далее — ООРГ).

ООРГ может быть создана при Совете сопредседателей рабочих групп от экспертного и делового сообщества в целях выработки согласованной позиции представителей бизнеса и общественных объединений

предпринимателей из числа сопредседателей рабочих групп от экспертного и делового сообщества, формирование которого предусмотрено Положением о рабочих группах по реализации механизма «регуляторной гильотины».

Задачами ООРГ в данном случае являются:

— обеспечение расширенного участия гражданского общества в экспертизе принимаемых в ходе реализации и совершенствования проектов нормативных правовых актов;

— разработка методических рекомендаций и модельных правовых актов для реализации форм участия специалистов в стратегическом планировании, программ предотвращения коррупции, программ обеспечения информационной открытости с их одновременным транспонированием на достижение целей реформы;

— расширенное обеспечение участия представителей гражданского общества и экспертного и научного сообщества в развитии антикоррупционной законодательной инфраструктуры в рамках систематизации обязательных требований;

— проведение общественного мониторинга результативности и эффективности и доведение его результатов до сведения как лиц и органов, принимающих властные решения, так и до заинтересованной общественности;

— оценка антикризисного потенциала механизма «регуляторной гильотины».

Реализация механизма «регуляторной гильотины», если рассчитывать на ее эффективность, должна быть юридически и экономически хорошо обоснованной, систематизация нормативных актов должна реализовываться системно и в непрерывном ускоренном режиме, органически сочетаться с консолидированными действиями делового сообщества и институтами гражданского общества, что чрезвычайно актуально в условиях надвигающегося финансово-экономического кризиса.

Формирование, наращивание и реализация антикризисных возможностей «регуляторной гильотины» — это новый эффективный инструмент противодействия кризисным явлениям в экономической системе.

Литература

1. Голодникова А.Е. Регуляторная политика в России: основные тенденции и архитектура будущего / А.Е. Голодникова, А.А. Ефремова, Д.В. Соболев [и др.] ; ответственный редактор М.О. Комин ; руководитель авторского коллектива Д.Б. Цыганков. Москва : Центра стратегических разработок (ЦСР) и НИУ ВШЭ, 2018. 192 с.
2. Кортиаев Т.Ю. Антикризисный потенциал экономики гражданского общества : автореферат диссертации кандидата экономических наук / Т.Ю. Кортиаев. Владикавказ, 2009. 22 с.
3. Любимов Ю. Регуляторная гильотина / Ю. Любимов, Д. Новак, Д. Цыганков [и др.] // Закон. 2019. № 2. С. 20–36.

Уважаемые авторы!

Сообщаем о возможности присвоения DOI ранее опубликованным или планируемым к публикации статьям в наших журналах!

По всем вопросам, связанным с присвоением DOI вашим статьям, просим обращаться по адресу электронной почты: ig@lawinfo.ru, с пометкой «DOI для статьи».

ФЕДЕРАЛЬНЫЕ ОБЩЕСТВЕННЫЕ ДВИЖЕНИЯ: РЕАЛИЗАЦИЯ ГРАЖДАНСКОЙ САМОЗАЩИТЫ ИЛИ ПРИСВОЕНИЕ ПУБЛИЧНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ (НА ПРИМЕРЕ ДВИЖЕНИЯ «СТОПХАМ»)?

Румянцев Сергей Александрович,
аспирант кафедры «Теория и история государства и права»
Владимирского государственного университета
имени А.Г. и Н.Г. Столетовых
rumserg33@yandex.ru

Статья посвящена проблемам реализации потенциала института самозащиты в отношениях с участием общественных движений. Автором рассматривается самозащитная деятельность федеральных общественных движений (на примере движения «СтопХам»), приводятся суждения относительно того, является ли такая деятельность формой реализации гражданской самозащиты либо фактически такие общественные движения присваивают функции и полномочия органов публичной власти. Обосновываются предложения по оптимизации действующего законодательства.

Ключевые слова: самозащита, гражданская инициатива, общественные движения, индивидуальная защита, публичная власть, признаки государства.

Federal Public Movements: The Implementation of Civil Self-Defense or Appropriation of Public Authorities (on the Example of the StopHam Movement)?

Rumyantsev Sergey A.
Postgraduate Student of the Department of Theory and History of State and Law
of the Vladimir State University named after Alexander and Nikolay Stoletovs (VISU)

The article is devoted to the problems of realization of the potential of the institute of self-defense in relations with the participation of civil society organizations. The author considers the self-defense activity of federal social movements (on the example of the "Stopham" movement), provides view if such activity is a form of implementation of civil self-defense or in fact such social movements assign functions and powers of public authorities. Proposals to optimize the current legislation are substantiated.

Keywords: self-defense, civic initiatives, civil society organizations, individual protection, public power, characteristics of the state.

Защита прав и свобод в обществе не может быть эффективной, если включает в свой механизм деятельность только уполномоченных органов власти и их должностных лиц, поскольку в силу объективных причин «профессиональные правоохранители» не могут предотвратить каждое правонарушение и восстановить в полном объеме все нарушенные права. В правовом демократическом государстве важное место в защите прав и законных интересов граждан и организаций занимает институт самозащиты, предоставляющий каждому человеку, а также организациям и институтам гражданского общества возможность самостоятельной защиты своих прав и интересов всеми способами и средствами, не противоречащими законодательству, без обращения к компетентным органам публичной власти.

В последние годы в рамках самозащитной деятельности широкое распространение получили акции массовых общественных движений «СтопХам», «Лев Против», «СтопЖлоб», «Хрюши Против» и других, направленных на пресечение нарушений Правил дорожного движения Российской Федерации, несоблюдения запретов курения и распития спиртных

напитков в общественных местах, продажи просроченных товаров, неоплаты парковки.

Указанные общественные движения позиционируют себя как институты гражданского общества, осуществляющие самостоятельную деятельность, направленную на помощь неопределенному кругу лиц, права которых нарушаются противоправными действиями водителей, курильщиков, работников магазинов, охранников, а иногда и сотрудников правоохранительных органов, недобросовестно исполняющих свои обязанности.

Видеосюжеты об акциях названных движений выкладываются в Интернет и имеют многомиллионную зрительскую аудиторию и неизменный успех. При этом часто такие акции сопровождаются повышенной эмоциональностью, конфликтностью, беспелляционной квалификацией тех или иных действий как противоправных, а также неотвратимым «наказанием виновных», «мгновенной кармой», что, безусловно, повышает социальную напряженность в обществе, трансформирует самозащитную и социально-профилактическую деятельность в пиар-акции и самоутверждение активистов, нивелируя благие идеи, изначально присущие рассматриваемым федеральным

общественным движениям. Учитывая данные обстоятельства, а также то, что порой действия самих участников федеральных общественных движений граничат с правонарушениями, имеется необходимость теоретико-правового исследования их природы, а также юридического анализа их действий.

Одним из федеральных массовых общественных движений является проект «СтопХам», созданный в 2010 г. на базе молодежного движения «Наши». Проект «СтопХам» имеет сетевую структуру, большое число региональных представительств. А.А. Фролов относит «СтопХам» к гибридным сетевым движениям, поскольку это движение имеет сторонников и сеть представительств в России и ряде зарубежных стран.¹

Целью деятельности движения «СтопХам» является общественная борьба с нарушением Правил дорожного движения Российской Федерации и пренебрежительным отношением участников движения к окружающим людям. Активисты «СтопХам», обнаружив неправильно припаркованный автомобиль (прежде всего, на тротуарах, пешеходных переходах, на остановках общественного транспорта, «вторым рядом»), обращаются к водителю с просьбой перепарковать автомобиль. В случае отказа либо отсутствия водителя в автомобиле на стекло приклеивается круглая наклейка с надписью «Мне плевать на всех — паркуюсь, где хочу». Также активисты стоят у выездов с тротуаров и останавливают выезжающие автомобили, требуя двигаться задним ходом назад и ехать по проезжей части, как все другие участники движения. При отказе выполнить требование активисты клеят на стекла автомобиля наклейку с той же надписью, а порой прыгают на капот автомобиля, препятствуя его дальнейшему движению. В ряде случаев активисты вызывают сотрудников полиции для помощи в разрешении конфликтной ситуации.

Правовую основу деятельности движения «СтопХам» составляет ч. 2 ст. 45 Конституции РФ, согласно которой каждому предоставлено право защищать свои права и свободы любыми способами, не запрещенными законом, а в отношении видеосъемки и размещения видеороликов в сети Интернет — ч. 4 ст. 29 Конституции РФ, гарантирующая право свободно искать, получать и распространять информацию, а также ст. 8 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»². Самозащита гражданских прав гарантируется и ст. 14 Гражданского кодекса РФ. Правовым основанием для видеосъемки правонарушителей является также ст. 25.6 КоАП РФ, относящая к доказательствам по делам об административных правонарушениях видеосъемку, осуществленную участниками производства по делам об административных правонарушениях, которыми могут являться, например, в качестве свидетелей и лица, осуществляющие видеосъемку. Однако проблема состоит в том, что на момент видеосъемки правонарушители не признаны таковыми

уполномоченными органами и могут быть не признаны ими и впоследствии (в том числе после обжалования соответствующих решений в порядке КоАП РФ), однако видеозапись уже будет осуществлена и размещена в сети Интернет, откуда удалить ее практически невозможно.

Случаи, когда допускается видеозапись гражданина без его согласия, также предусмотрены ст. 152.1 Гражданского кодекса РФ (далее также — ГК РФ), о чем будет сказано ниже.

Видеосъемка сотрудников полиции, которые прибывают на место конфликта и требуют прекращения видеозаписи, разрешена в силу принципов открытости и публичности, закрепленных в ст. 8 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»³. Ранее п. 25 Административного регламента МВД, утвержденного Приказом МВД от 2 марта 2009 г. № 185⁴, предусматривал, что сотрудник органов внутренних дел не должен препятствовать использованию видеозаписывающей аппаратуры. Новый Административный регламент МВД, утвержденный Приказом МВД от 23 августа 2017 г. № 664, вступивший в силу с 20 октября 2017 г., такого препятствия для сотрудника органа внутренних дел не содержит, что, однако, не должно препятствовать реализации гражданами указанных выше конституционных прав.

В литературе отмечаются положительные результаты деятельности движения «СтопХам», рассматриваемого в качестве эффективного института гражданского общества по борьбе с правонарушениями. Предлагается на основании материалов, снятых активистами движения, активнее осуществлять проверки и привлекать к ответственности виновных нарушителей⁵.

Действительно, сотрудники Госавтоинспекции не могут пресечь каждое правонарушение, вовремя реагировать на все случаи неправильной парковки, езды по тротуарам, а тем более бороться со всеми эпизодами проявления хамства со стороны водителей, и тот вклад, который делают активисты движения «СтопХам» в дело борьбы с нарушениями Правил дорожного движения Российской Федерации, весьма существенен⁶. Более того, многие участники движения, посмотрев ролики, узнают в «антигероях» себя, начинают понимать, что они тоже не всегда думают о других членах общества, паркуя автомобиль там, где им удобно, либо проезжая по тротуарам и пешеходным дорожкам, переосмысливают свое поведение на дорогах, становятся более вежливыми,

¹ Фролов А.А. Гибридная сетевая гражданская активность на примере движения «Стоп Хам» // PolitBook. 2016. № 3. С. 70.

² Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // СЗ РФ. 2006. № 31 (часть 1). Ст. 3448.

³ Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

⁴ Приказ МВД России от 2 марта 2009 г. № 185 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации исполнения государственной функции по контролю и надзору за соблюдением участниками дорожного движения требований в области обеспечения безопасности дорожного движения» // Российская газета. 2009. 7 июля.

⁵ Участие институтов гражданского общества в борьбе с коррупцией : научно-практическое пособие / Т.А. Едкова, О.А. Иванюк, А.В. Сороко и др. ; отв. ред. Ю.А. Тихомиров. М. : ИЗИСП, Полиграф-Плюс, 2013. С. 87.

⁶ Сафонов А.Ю. О некоторых формах общественного контроля за деятельностью полиции // International Scientific News-2017 : материалы XXVIII Международной научно-практической конференции (г. Москва, 22 декабря 2017 г.) : сб. науч. ст. Астрахань : Олимп, 2017. С. 610–612.

внимательными к другим участникам движения и пешеходам. Если посмотреть видеосюжеты движения «СтопХам», то они построены следующим образом: сначала показаны десятки случаев, когда сознательные автовладельцы добровольно выполняют просьбы перепарковаться либо прекратить езду по тротуару, а затем приводится сюжет с «автохамом», то есть подавляющее большинство участников движения выполняет требования активистов движения «СтопХам», тем самым самозащитная общественная функция этого движения успешно реализуется. Неслучайно Президент России В.В. Путин в 2013 г. на форуме «Селигер», обращаясь к активистам движения «СтопХам», отметил, что они делают очень «важное и доброе дело» — борются с хамством на дорогах, и выразил поддержку движению⁷.

В то же время акции движения «СтопХам» имеют, на наш взгляд, следующие недостатки.

Во-первых, демонстрационная провокационность действий активистов движения «СтопХам» у многих вызывает встречную агрессию. Когда на лобовое стекло автомобиля, принадлежащего участнику движения, внезапно наклеивают большие стикеры, закрывающие обзор, или бросаются на капот автомобиля, имитируя «наезд» на пешехода, при этом снимают происходящее на видеокамеру, обещая, что «вся страна это посмотрит», то на такие действия редкий человек может отреагировать спокойно и хладнокровно. Показная вежливость участников «СтопХам» при этом расходуется с их напористыми и неоднозначными действиями⁸. В 2015 г. министр МВД Карелии В. Кукушкин высказал мнение, что действия активистов «СтопХам» могут квалифицироваться как мелкое хулиганство (ст. 20.1 КоАП РФ)⁹.

Во-вторых, активисты движения «СтопХам» осуществляют правовую квалификацию действий участников дорожного движения, устанавливая виновность в совершении правонарушения, определяя «наказание» и приводят его в исполнение. Безапелляционность суждений активистов движения также у многих вызывает недоумение: почему лица без специального образования и полномочий наделяют себя правом в неоспоримом порядке наказывать за допущенные, по их мнению, правонарушения? Порой действия активистов движения «СтопХам» и вовсе могут быть квалифицированы как самоуправство (ст. 19.1 КоАП РФ).

В-третьих, нет неопровержимых доказательств тому, что наклеивание стикеров на автомобили не повреждает их. На видеороликах видно, с каким трудом автовладельцы отклеивают стикеры, часто для этого необходимы скребки и специальные жидкости, применение которых может повредить поверхность

автомобиля. Поэтому действия активистов движения «СтопХам» в ряде случаев могут квалифицироваться как уничтожение или повреждение чужого имущества (ст. 7.17 КоАП РФ).

В-четвертых, вызывает вопросы правового характера выкладывание видеороликов с участием граждан без их согласия в Интернет. Именно благодаря таким роликам движение и привлекает внимание общественности.

Так, А.В. Сумачев, анализируя деятельность движения «СтопХам», обращает внимание на то, что Резолюция 1165 (1998) Парламентской Ассамблеи Совета Европы «О праве на неприкосновенность личной жизни» рекомендует установление запрета преследования, фотографирования, видеосъемки или аудиозаписи людей, если это препятствует спокойствию частной жизни этих людей (п. 14 (v)).

Статья 152.1 ГК РФ допускает использование видеозаписи гражданина только с его согласия. Исключения составляют следующие случаи:

а) использование видеозаписи в государственных, общественных или иных публичных интересах. Как уже отмечалось, в момент размещения видеозаписи в сети Интернет фактически активисты движения «СтопХам» присваивают себе функции решения вопроса о том, используется ли видеозапись в государственных, общественных или публичных интересах, и исходят из того, что размещение ролика направлено на борьбу с правонарушениями, на демонстрацию гражданской активности, на пресечение совершаемых правонарушений и предотвращение их повторения в будущем, что отвечает названным интересам. Вместе с тем, не обладая юридическим образованием и полномочиями для правовой квалификации действий участников дорожного движения, активисты «СтопХам» не могут с достоверностью и определенностью заранее знать, отвечает ли использование видеозаписи государственным, общественным или иным публичным интересам;

б) видеозапись гражданина получена при видеосъемке в местах, открытых для свободного посещения, за исключением случаев, когда такое изображение является основным объектом использования. При размещении ролика с «нарушителем» в сети Интернет такой «нарушитель» становится основным героем сюжета, поэтому данное исключение на него не распространяется;

в) гражданин позировал за плату. Поскольку за размещение роликов движения «СтопХам» в сети Интернет «автохамы» вряд ли получают вознаграждение, то данное исключение, позволяющее размещать видеоролик с участием гражданина без его согласия, также не действует.

Соответственно, далеко не во всех случаях активисты движения «СтопХам», осуществляя видеозапись и затем размещая ее в сети Интернет, действуют в рамках ст. 152.1 ГК РФ.

Полагаем, что в целях упорядочения участия федеральных общественных движений в пресечении административных правонарушений необходимо принятие федерального закона «Об участии общественных движений в охране общественного порядка», в котором закрепить: обязательность и правила ведения реестров общественных движений, принимающих участие в охране общественного порядка; виды нарушений общественного порядка, которые могут предупреждаться и пресекаться активистами

⁷ Путин поддержал активистов «СтопХам» // Российская газета. 2013. 2 августа.

⁸ Сумачев А.В. Об уголовно-правовой значимости демонстрационных нарушений неприкосновенности личной жизни публичного человека // Уголовная политика и правоприменительная практика : материалы III Всероссийской научно-практической конференции (г. Санкт-Петербург, 30 октября 2015 г.) : сб. науч. ст. / ред. Е.Н. Рахманова. СПб. : Петрополис, 2015. С. 258–264.

⁹ URL: <http://planet-today.ru/novosti/obshchestvo/pravo/item/25348-mvd-karelii-dejstviya-stopkham-mogut-rastse-nivatsya-kak-khuliganstvo-i-porcha-imushchestva> (дата обращения: 18.04.2020).

общественных движений; формы участия общественных движений в охране общественного порядка (информирование органов внутренних дел о правонарушениях с предоставлением соответствующих материалов; побуждение граждан прекратить совершение действий, имеющих признаки административного правонарушения и т.д.). Соответственно, деятельность общественных движений, не включенных

в реестр, по пресечению и предотвращению административных правонарушений будет считаться противоправной.

Принятие федерального закона «Об участии общественных движений в охране общественного порядка», на наш взгляд, не нивелирует самозащитный характер деятельности общественных движений, а упорядочит эту деятельность.

Литература

1. Сафонов А.Ю. О некоторых формах общественного контроля за деятельностью полиции / А.Ю. Сафонов // International Scientific News-2017 : материалы XXVIII Международной научно-практической конференции (г. Москва, 22 декабря 2017 г.) : сборник научных статей. Астрахань : Олимп, 2017. С. 610–612.
2. Сумачев А.В. Об уголовно-правовой значимости демонстрационных нарушений неприкосновенности личной жизни публичного человека / А.В. Сумачев // Уголовная политика и правоприменительная практика : материалы III Всероссийской научно-практической конференции (г. Санкт-Петербург, 30 октября 2015 г.) : сборник научных статей / редактор Е.Н. Рахманова. Санкт-Петербург : Петрополис, 2015. С. 258–264.
3. Участие институтов гражданского общества в борьбе с коррупцией : научно-практическое пособие / Т.А. Едкова, О.А. Иванюк, А.В. Сороко [и др.] ; ответственный редактор Ю.А. Тихомиров. Москва : ИЗиСП, Полиграф-Плюс, 2013. 160 с.
4. Фролов А.А. Гибридная сетевая гражданская активность на примере движения «Стоп Хам» / А.А. Фролов // PolitBook. 2016. № 3. С. 66–84.

Редакционная политика Объединенной редакции «Издательская группа «Юрист»» запрещает:

1. Самоплагиат. В случае, если элементы научной статьи ранее были опубликованы, в том числе и в журналах Издательской группы «Юрист», автор обязан сослаться на ранее опубликованную работу. Дословное копирование собственных работ и их перефразирование не допускается, они могут быть использованы только в качестве основы для новых выводов.

2. Дословное копирование более 10 процентов работы другого лица без указания его авторства, ссылки на источник и использования кавычек.

3. Некорректное перефразирование произведения другого лица, при котором было изменено более одного предложения в рамках одного параграфа или раздела текста, либо предложения были расположены в ином порядке без соответствующей ссылки на источник. Существенное некорректное перефразирование (более 10 процентов оригинальной работы) без ссылки на источник приравнивается к дословному копированию.

4. Использование составных частей произведения другого лица без указания авторства, например, абзаца, рисунка или таблицы без указания ссылки на источник или использования кавычек.

СВЯЗЬ ПЕРИОДИЧЕСКОЙ ПЕЧАТИ И РАЗВИТИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В ПОЛИТИКО-ПРАВОВОЙ ДОКТРИНЕ К.К. АРСЕНЬЕВА

Тушканов Игорь Валентинович,
исполняющий обязанности заведующего кафедрой
теории и истории права и государства
Волгоградского государственного университета,
кандидат исторических наук,
кандидат юридических наук, доцент
tushkanov@volsu.ru

В статье на основе анализа публикаций общественно-политического деятеля К.К. Арсеньева рассмотрены его воззрения на роль средств массовой информации в формировании гражданского общества. Сделан обоснованный вывод, что его государственно-правовые взгляды основаны на принципах классического либерализма. По его мнению, наличие свободной периодической печати не только отражает уровень формирования гражданского общества в стране, но и способствует этому процессу.

Ключевые слова: К.К. Арсеньев, гражданское общество, либерализм, периодическая печать, политико-правовая доктрина.

The Link Between the Periodical Press and Civil Society Development in K.K. Arsenyev's Political and Legal Doctrine

Tushkanov Igor V.
Acting Head of the Department of Theory and History of Law and State
of the Volgograd State University
PhD (History), PhD (Law), Associate Professor

In the article, based on the analysis of publications of public and political figure K.K. Arsenyev, his views on the role of the media in the formation of civil society are considered. The author makes a reasonable conclusion that his state-legal views are based on the principles of classical liberalism. In his opinion, the availability of a free periodical press not only reflects the level of formation of civil society in the country, but also contributes to this process.

Keywords: K.K. Arseniev, civil society, liberalism, periodical press, political and legal doctrine.

Хорошо известный в пореформенной России адвокат, земский деятель и публицист Константин Константинович Арсеньев (1837–1919) в своих книгах и многочисленных статьях подробно изложил свои воззрения на государство и право. Выступая с позиций классического западноевропейского либерализма, он постоянно критиковал действия российского правительства, но в то же время отказался войти в состав создающейся Конституционно-демократической партии, справедливо указав недостатки ее подхода к внутренней политике и пристрастие к жесткой внутрипартийной дисциплине. К.К. Арсеньев стал в 1906 г. одним из основателей Партии демократических реформ¹, объединившей либералов-центристов, выступавших за парламентскую монархию и формирование гражданского общества. При этом он продолжил выступать в «Вестнике Европы» и в других изданиях со статьями по актуальным общественно-политическим вопросам.

Государственно-правовые взгляды К.К. Арсеньева сформировались в период проведения в Рос-

сийской империи великих реформ Александра II Освободителя. Причем сам Константин Константинович принимал в этом процессе непосредственное участие, в качестве служащего Сената, выйдя в отставку в 1882 г. в чине действительного статского советника. Несмотря на то что его идеи во многом продолжают оставаться актуальными, труды К.К. Арсеньева в силу различных объективных и субъективных причин остаются еще малоизученными. Только в последние 15 лет стали появляться работы российских историков, посвященные отдельным моментам деятельности мыслителя. Так, его статьи по национальным проблемам, прежде всего, направленные в защиту интересов российских подданных иудейского вероисповедания, были проанализированы Е.В. Ромодовой². Обстоятельное исследование роли К.К. Арсеньева в формировании и развитии дореволюционного либерального общественно-политического движения провел в

¹ Симутенко А.А. К.К. Арсеньев и российское либеральное движение конца XIX — начала XX века : автореф. дис. ... канд. ист. наук. СПб., 2006. С. 24.

² Ромодова Е.В. Еврейский вопрос в публицистике К.К. Арсеньева (80-гг. XIX века) // История России XIX–XX вв.: историография, новые источники : материалы V Всероссийской научно-практической конференции (г. Нижний Новгород, 28–29 октября 2004 г.) : сб. науч. ст. Н. Новгород : ННГАСУ, 2005. С. 46–50.

своей диссертации А.А. Симутенко³. Изучение статей Константина Константиновича позволило Н.Б. Хайловой сделать вполне обоснованный вывод, что он был не только общепризнанным лидером земско-либерального движения, но одним из «крупнейших публицистов конца XIX — начала XX века»⁴. Но, к сожалению, к настоящему времени в российской юридической науке анализа взглядов К.К. Арсеньева на государственно-правовое развитие не проводилось.

Вслед за многими другими русскими политическими мыслителями XIX в. Константин Константинович использовал понятия «гражданское общество», «образованное общество» и просто «общество» как слова-синонимы. Это вполне объяснимо, учитывая, что важнейшим элементом гражданского общества являются активные личности с четко выраженной активной жизненной позицией и их объединения, которые и составляли «общество» того времени. Как обоснованно отмечают Н.Ф. Медушевская и К.Е. Сигалов, «гражданское общество — одно из самых ярких проявлений политической жизни социума, возможность людей и их объединений активно влиять на собственную жизнь и жизнь государства, в котором они живут. Оно — продукт соответствующей политической среды, которая наиболее зримо воплощена в государстве, государственной деятельности, и потому в отношениях с государством в первую очередь кристаллизуется гражданское общество»⁵. Возникнув в странах Западной Европы, либеральная идея о гражданском обществе, как фундаменте для прогрессивного развития, была позитивно воспринята большинством российской интеллигенции. Но при этом отечественные мыслители частично переработали и дополнили ее с учетом исторического опыта страны и сложившейся государственно-правовой действительности.

Особое значение в формировании и развитии гражданского общества К.К. Арсеньев отводил периодической печати. Газеты и журналы должны, по его мнению, «воспитывать общественное мнение, расширять умственные горизонты, проводить новые идеи»⁶. Связано это с тем, что средства массовой информации в XIX в. были практически единственным относительно быстрым и надежным способом донести свои идеи и до обывателей, и до государственных органов. Характеризуя состояние российской периодики в дореформенный период, он писал: «В 1855-м году она представляла собою нечто однообразное и одноцветное, не потому конечно, чтобы все деятели ее были настроены на один лад, но потому, что все одинаково были подавлены извне шедшим гнетом; все, если можно так выразиться, искусственно были приведены к одному знаменателю»⁷. Равным образом и российское образованное общество представляло собой довольно однородную

массу, будоражимую лишь дискуссиями между западниками и славянофилами.

С началом правления императора Александра II «сама печать, — отмечал Константин Константинович, — росла количественно, развивалась качественно, приобретала все более широкое и глубокое влияние; в начале нового десятилетия она во всех отношениях очень мало походила на то, чем была в половине предыдущего»⁸. Стоит обратить внимание на расширение и углубление влияния средств массовой информации, что является несомненным показателем становления гражданского общества. Ведь на государственного служащего сама по себе статья в газете или журнале оказать влияние не может. Только понимание того, что эту статью прочтут тысячи людей, включая хорошо знакомых, которые сделают определенные выводы, уже может заставить чиновника действовать по-другому.

Новым явлением, характерным для пореформенной периодической печати и образованного общества, стала идеологическая и политическая дифференциация. Как указывал К.К. Арсеньев, «чем больше, однако, становилось число, чем важнее — значение вопросов, требовавших разрешения, тем слабее делалась эта связь, тем шире развевались центробежные силы. Различие взглядов усложнялось разнообразием темпераментов: для порывисто-неперпеливых недостаточным казалось то, чем готовы были удовлетворяться спокойно-рассудительные. Если уже в конце пятидесятих годов нетрудно было отличить умеренно либеральные органы, от более крайних, то в начале следующего десятилетия эти две группы были не только различны, но и враждебны между собою. Как это всегда бывает, столкновение мнений приводило к их обострению: одни все более уклонялись вправо, другие — в противоположную сторону»⁹. Такой процесс размежевания вполне нормален для формирующегося гражданского общества. Каждый из потенциальных «лидеров общественного мнения» стремится не только четко обозначить свою позицию по актуальным и значимым вопросам, но и привлечь максимальное число сторонников. А для этого требуется указать, чем стали различаться позиции ранее идеологически близких мыслителей; чем взгляды одного отличаются от воззрений другого.

В качестве примера наиболее последовательного подхода к выражению своих идей Константин Константинович приводит деятельность одного из своих идеологических противников — видного консервативного публициста Михаила Никифоровича Каткова, редактора газеты «Московские ведомости» с 1863 г. Эта газета, писал К.К. Арсеньев, «заговорила громко, решительно, называя вещи их настоящими именами, не нарушая приличий, но и не останавливаясь на полуслове. К этому нужно прибавить, что она никогда не заботилась знать, как относится в данную минуту к тому или другому вопросу то или другое из высших должностных лиц; она старалась смотреть на все и на всех с точки зрения постоянных правительственных интересов, так или иначе ею понятых, а не случайных, временных административных тенденций»¹⁰. Важно, что газета при этом может

³ Симутенко А.А. Указ. соч.

⁴ Хайлова Н.Б. Либерал-центрист К.К. Арсеньев: размышления по поводу 50-летия Великих реформ в России // Вестник Череповецкого государственного университета. 2011. Т. 1. № 4 (33). С. 160.

⁵ Медушевская Н.Ф., Сигалов К.Е. Условия формирования гражданского общества в контексте пространственно-временных факторов // Пространство и время. 2015. № 3 (21). С. 32.

⁶ Арсеньев К.К. Законодательство о печати. СПб.: Книгоиздательство П.П. Гершунина и К°, 1903. С. 19.

⁷ Там же. С. 18.

⁸ Там же. С. 9.

⁹ Там же. С. 18.

¹⁰ Там же. С. 39.

выступать против отдельных должностных лиц, отстаивая интересы государства и общества. В этом случае она становится центром притяжения близких по идеологии политических сил, формируя определенный сегмент гражданского общества. Как, например, впоследствии массовая организация русских эмигрантов — Народно-Имперское (штабс-капитанское) движение — возникла на основе читательских кружков любителей газеты «Голос России»¹¹, издаваемой Иваном Лукьяновичем Солоневичем.

Первые пореформенные годы, по мнению К.К. Арсеньева, представляли собой период, «когда для деятельности общества открываются новые пути, но преграды, ее стесняющие, снимаются не вдруг и далеко не все»¹². В это время средства массовой информации приобретают функции основных двигателей общественного движения. Именно на страницах периодической печати идет полемика вокруг наиболее животрепещущих вопросов.

Правда, возрастом роли средств массовой информации могут воспользоваться разнообразные недобросовестные «деятели» от журналистики, готовые на все ради коммерческого успеха своих изданий. Как отмечал Константин Константинович, «в нашей литературе появляется другой род изданий, прежде почти небывалый: появляются газеты, посвященные преимущественно скандалам, сплетням, дрязгам всякого рода, лишённые не только серьезного направления, но даже серьезного содержания, рассчитывающие на тот вид любопытства, который возбуждается в праздных прохожих каким-нибудь казусом, случившимся на улице»¹³. К сожалению, следует признать, что в данном случае подобного рода газеты и журналы появляются, прежде всего, чтобы угодить вкусам большинства читателей.

Вполне прав был К.К. Арсеньев, утверждавший, что «для общества важно не число газет и журналов, а содержание и направление их, возможно полное и свободное обсуждение ими всех вопросов, занимающих общество в данную минуту»¹⁴. Развитие гражданского общества обеспечивается именно качеством средств массовой информации, их способностью оперативно реагировать на злободневные вопросы социально-политического развития страны.

Определенный интерес представляют рассуждения Константина Константиновича о взаимозависимости гражданского общества и периодической печати в деле зарождения политико-правовых идей и их популяризации. «Чтобы определить, — писал он, — степень влияния литературы на распространение политических или социальных учений, необходимо иметь в виду, что если литература действует на общество, то еще сильнее действие общества на литературу. В теории все согласны с тем, что литература есть выражение, создание общества, но на практике эта истина забывается или игнорируется на каждом шагу, и вследствие беспрестанно принимается за причину. Стоит только признакам радикализма проявиться одновременно в обществе и в литературе — и

существование его в первом тотчас же приписывается проповедованию его в последней. А между тем, оба явления, очевидно, зависят от одной общей причины, и порядок происхождения их, очевидно, не тот, который предполагается обыкновенно. Мысль прежде возникает в обществе, потом уже выражается в литературе. Взгляды, несогласные с общепринятыми, существовали у нас гораздо раньше, чем явилась возможность высказать их в печати»¹⁵. Думается, что он прав в данном случае лишь отчасти. С одной стороны, действительно, разнообразные политические и идеологические взгляды появляются сначала в обществе, а потом (иногда практически сразу) отражаются в периодической печати. Но, с другой стороны, именно появление в средствах массовой информации делает витающие в обществе идеи материальной силой, легализует их. Особенно, если речь идет о взглядах радикальных, поддерживаемых лишь небольшой частью населения.

Большое внимание Константин Константинович уделял анализу процесса формирования гражданского общества в провинции. По его вполне обоснованному мнению, «умственное господство столиц над провинцией — господство, вредное не только для последней, но и для первых — прекратится лишь тогда, когда провинциальная пресса приобретет, по крайней мере *de jure*, равноправность со столичной (фактическая их равноправность долго еще останется мечтой). Только тогда сделается возможным такое знакомство с бытом, с потребностями провинции, без которого гадательна и шатка большая часть обобщений столичной прессы»¹⁶. Действительно, если в столичных городах средства массовой информации были одним (хотя и очень важным) из многих центров формирования отдельных сегментов гражданского общества, то в губернских, и особенно уездных городах, наблюдалась совершенно иная картина. Именно вокруг редакций местных газет группировалось местное образованное общество, именно в провинциальной прессе местные интеллигенты могли опубликовать свои взгляды для общественно-общественного обсуждения.

По мнению К.К. Арсеньева, для поступательного социального развития провинциальные средства массовой информации должны «следить за явлениями жизни, обсуждать со всех сторон возникающие в ней вопросы, отмечать нарождающиеся потребности, освещать вновь прокладываемые пути и встречаемые на них преграды, оглашать правонарушения и отступления от закона. Исполняя это назначение, провинциальная печать действует в общем интересе — в интересе, как местности, так и государства, — но неизбежно нарушает разные частные, личные интересы, для которых молчание удобнее, чем огласка, темнота выгоднее света»¹⁷. Он особо обращает внимание на противоречия между общественно-государственной пользой и чьими-то личными (надо полагать, недобросовестных региональных чиновников) интересами. Выполняя свою функцию, провинциальная пресса будет способствовать развитию элементов гражданского общества на местном и региональном уровне.

¹¹ Тушканов И.В. Политико-правовое учение И.Л. Солоневича: монография. Волгоград: ВА МВД, 2006. С. 17.

¹² Арсеньев К.К. Указ. соч. С. 81.

¹³ Там же. С. 31.

¹⁴ Там же. С. 43.

¹⁵ Там же. С. 83.

¹⁶ Там же. С. 52.

¹⁷ Там же. С. 227.

Особое значение местные образованные общество и соответствующие органы периодической печати приобретают в период реформ. Социально-экономические и политические изменения по-разному отражаются в различных регионах (что особенно актуально для России), и, следовательно, необходимо корректировать вектор дальнейших преобразований. «Теперь, — отмечал Константин Константинович, — создана невозможность разрешения многих общих вопросов без предварительного исследования на месте, без собрания самых точных и подробных сведений о той или другой стороне народной жизни; понятно, какие услуги могла бы оказать при этом самостоятельная, широко разветвленная провинциальная периодическая пресса»¹⁸. Ведь только через местные средства массовой информации представители регионального общества могли оперативно донести свою точку зрения.

По мнению К.К. Арсеньева, «прислушиваясь к голосу печати, правительство прислушивается к голосу русского общества»¹⁹. Соглашаясь с данным утверждением по существу, необходимо при этом помнить, что газеты и журналы представляли различные точки зрения, и правительство в этом вопросе имело возможность выбора. Как замечал сам Константин

Константинович, «сила печати — не однородная, а составная, сложная, постоянно находящаяся в состоянии внутреннего брожения»²⁰. В этих условиях всегда находится простор для деструктивной критики государственных органов на основе тех или иных материалов прессы.

Итак, рассмотрев взгляды К.К. Арсеньева на роль средств массовой информации в развитии гражданского общества, можно сделать ряд выводов. Совокупность его государственно-правовых идей может рассматриваться как самостоятельное учение, основанное на принципах классического либерализма. Особое значение Константин Константинович придавал свободе средств массовой информации, считая их развитие основой для формирования полноценного гражданского общества. Именно органы периодической печати обеспечивают дифференциацию основных общественно-политических центров и их лидеров в период проведения реформ. Важное место при этом принадлежит провинциальным газетам как «точкам сбора» различных элементов регионального гражданского общества. Таким образом, развитие независимой от государства периодической печати достаточно объективно отражает уровень формирования гражданского общества.

¹⁸ Там же. С. 108.

¹⁹ Там же. С. 115.

²⁰ Там же. С. 116.

Литература

1. Арсеньев К.К. Законодательство о печати / К.К. Арсеньев. Санкт-Петербург : Книгоиздательство П.П. Гершунина и К°, 1903. 264 с.
2. Медушевская Н.Ф. Условия формирования гражданского общества в контексте пространственно-временных факторов / Н.Ф. Медушевская, К.Е. Сигалов // Пространство и время. 2015. № 3 (21). С. 32–40.
3. Ромодова Е.В. Еврейский вопрос в публицистике К.К. Арсеньева (80-гг. XIX века) / Е.В. Ромодова // История России XIX–XX вв.: историография, новые источники : материалы V Всероссийской научно-практической конференции (г. Нижний Новгород, 28–29 октября 2004 г.) : сборник научных статей. Нижний Новгород : ННГАСУ, 2005. С. 46–50.
4. Симутенко А.А. К.К. Арсеньев и российское либеральное движение конца XIX — начала XX века : автореферат диссертации кандидат исторических наук / А.А. Симутенко. Санкт-Петербург : Северо-Западная академия государственной службы, 2006. 32 с.
5. Тушканов И.В. Политико-правовое учение И.А. Солоневича : монография / И.В. Тушканов. Волгоград : ВА МВД, 2006. 152 с.
6. Хайлова Н.Б. Либерал-центрист К.К. Арсеньев: размышления по поводу 50-летия Великих реформ в России / Н.Б. Хайлова // Вестник Череповецкого государственного университета. 2011. Т. 1. № 4 (33). С. 159–170.

Для оформления заказа на приобретение одного и/или нескольких печатных экземпляров журнала с опубликованной статьей просим вас при получении уведомления о включении вашей статьи в содержание журнала обратиться в авторский отдел по телефону: 8 (495) 953-91-08, или по электронной почте: avtor@lawinfo.ru

ЗАКОН О ЗАПРЕТЕ ОСКОРБЛЕНИЯ РЕЛИГИОЗНЫХ ЧУВСТВ: PRO & CONTRA

Мещерякова Анна Федоровна,
доцент кафедры правосудия
Пензенского государственного университета (ПГУ),
кандидат юридических наук, доцент
fuga9@yandex.ru

Принятая шесть лет назад поправка в Уголовный кодекс РФ о запрете оскорбления религиозных чувств граждан вновь стала предметом обсуждения в связи с предложением Совета по правам человека при Президенте России ее отменить. В настоящей статье предпринята попытка оценить эффективность данного закона с точки зрения его качества и проанализировать его возможную судьбу.

Ключевые слова: оскорбление религиозных чувств, качество закона, свобода совести, уголовная ответственность, законодательство.

The Law on the Prohibition of Wounding Religious Feelings: Pro & Contra

Mescheryakova Anna F.
Associate Professor of the Department of Justice of the Penza State University
PhD (Law), Associate Professor

The amendment to the Criminal Code of the Russian Federation on the prohibition of insulting religious feelings of citizens adopted six years ago has again become the subject of discussion in connection with the proposal of the human rights Council under the President of Russia to cancel it. This article attempts to assess the effectiveness of this law in terms of its quality and analyze its future.

Keywords: insult to religious feelings, quality of law, freedom of conscience, criminal liability, legislation.

Одним из самых громких уголовных дел последнего десятилетия, подробно освещавшихся мировыми и отечественными средствами массовой информации, стало совершение участницами панк-группы «Pussy Riot» хулиганских действий¹ сначала в Богоявленском кафедральном соборе в Елохове, а затем в сердце православной культуры и традиции — Храме Христа Спасителя. Общественный резонанс был настолько сильным, что спустя год власти были вынуждены задуматься об установлении специальной уголовной ответственности за подобные деяния. Русская православная церковь отреагировала явным неприятием акции и призывала к строгому наказанию виновных. Являясь одним из самых авторитетных и надежных общественных институтов, она своего рода попросила у государства защиты своих устоев, а также норм морали и нравственности. В результате в июне 2013 г. в ст. 148 УК РФ «Нарушение права на свободу совести и вероисповеданий» были внесены поправки, направленные на ужесточение ответственности за оскорбление религиозных чувств верующих, что вызвало волну возмущения со стороны антиклерикалов. По этому поводу разгорелись оживленные дискуссии,

приобретавшие порой весьма резкую эмоциональную окраску. Сегодня, когда эмоции немного улеглись, попробуем снова оценить названный закон с точки зрения его качества.

Профессор В.И. Червонюк под качеством закона понимает «совокупность социальных и юридических свойств, обуславливающих пригодность закона удовлетворять определенные потребности как общества, так и отдельной личности»². Он выделял два аспекта, выражающих качество закона, — социальный и специально-юридический.

Социальный критерий заставляет оценить, насколько объективно закон отвечает потребностям общества на данном этапе его развития, а также учитывает интересы многообразных социальных групп. Если учесть, что потребность в законе возникает при наличии определенных проблем в обществе, то весомым аргументом в пользу принятия закона о запрете оскорбления религиозных чувств верующих следует признать обострение религиозной ситуации в стране. Очевидно, что он принимался в превентивных целях, чтобы не допустить в будущем совершения деяний, аналогичных названному инциденту. Важность общей и частной превенции отмечают сами парламентарии: «Мы действительно должны внести некоторые поправки в Уголовный кодекс, чтобы охладить этих изгоев, которым больше нечего делать в своей жизни, кроме как совершать подобные преступления»³.

¹ Напомним, что 21 февраля 2012 г. пять девушек в масках и костюмах ярких цветов были задержаны правоохранительными органами за исполнение танцев, имитирующих крестные знамения и поклоны, и нецензурных песен с использованием звукоусиливающей аппаратуры, а также за оскорбительные выкрики в адрес прихожан, священнослужителей и широкого круга православных верующих. Впоследствии смонтированный видеоролик был выложен злоумышленницами в сети Интернет с целью придания своим действиям публичной огласки.

² Червонюк В.И. Теория государства и права : учебник. М. : ИНФРА-М, 2006. С. 425.

³ Цит. в переводе с англ. по: "Jail for sacrilege": Vandalism by Pussy Riot supporters angers MPs // Russia Today. 2012. 22 August.

Интересно, что не только Россия, но и ряд государств с преобладанием христианского населения сталкивались с необходимостью криминализовать оскорбительные или непристойные действия по отношению к верующим, поскольку они имеют тенденцию приводить к нарушению мира и общественного спокойствия. Вместе с тем практика правового регулирования данного вопроса в зарубежных странах довольно противоречива⁴ и не может выступать в качестве дополнительного аргумента в пользу или против наличия уголовно-правовых средств защиты религиозных чувств граждан. Если в одних странах соответствующие законы когда-то имелись и впоследствии были отменены (Канада, Дания, Нидерланды, Норвегия и др.), то в других действуют до сих пор (Австрия, Швейцария, Украина). По данным Pew Research Center, по состоянию на 2014 г. около четверти стран мира (26%) имели законодательство об оскорблении религиозных чувств верующих⁵. Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) приводит сведения, что в настоящее время аналогичные законы действуют в 20 странах мира⁶.

Если опираться на данные социологических исследований, то норма российского уголовного закона защищает интересы большей части населения, позиционирующей себя в качестве верующих граждан. Однако, как показывают те же социологические опросы, отличить верующих, регулярно посещающих церковь, от псевдоверующих практически невозможно. Наиболее свежие данные, описывающие религиозную карту России, приводит Российская академия наук. Так, в 2013 г. православие исповедовали 79% россиян, из них лишь 11% ходят в храмы⁷. Схожими сведениями располагает Pew Research Center. Американские коллеги подтверждают, что 71% россиян считают себя православными, из них только для 6% опрошенных посещение церкви является обязательным⁸. В этой связи полагаем, что для целей ст. 148 УК РФ следует поставить знак равенства между категорией «верующий гражданин» и членами той или иной религиозной организации.

Безусловным плюсом закона является то, что он принят в интересах всех верующих, а не представителей отдельно взятой конфессии. Соблюдение принципа равенства религий продиктовано поликонфессиональным составом населения России. А вот относительно чувств атеистов в законе ничего не сказано. В этом плане следует поставить минус законодателям, так как содержание нормы уголовного

закона идет вразрез со ст. 19 Конституции РФ о равенстве всех независимо от отношения к религии. Хотя в литературе встречается любопытная точка зрения, согласно которой атеистов следует рассматривать как людей, верующих в отсутствие Бога⁹, и на этом основании говорить о наличии состава преступления в действиях, оскорбляющих их чувства, позволим с ней не согласиться. Такая трактовка весьма сомнительна и ставит принятие решения по делу в зависимость от субъективного усмотрения следователя или судьи. Поэтому считаем целесообразным расширить содержание диспозиции ч. 2 ст. 148 УК РФ с целью установления правовой определенности и недопустимости дискриминации граждан по признаку отношения к религии.

Далее перейдем к оценке ч. 2 ст. 148 УК РФ согласно юридическому критерию. Первое, на что хотелось бы обратить внимание, — это ее соответствие Конституции РФ и нормам международного права. Статья 28 Конституции РФ гарантирует каждому свободу совести, которая позволяет самостоятельно ориентироваться в мировоззренческом пространстве. Свобода совести не может быть ограничена, если иное не предусмотрено законодательством. В этом смысле ч. 2 ст. 148 УК РФ органично дополняет конституционную норму, так как направлена на охрану общественных отношений, возникающих по поводу реализации названной конституционной свободы.

Согласно ст. 14 Конституции РФ закрепляется светский характер государства, в котором свобода совести является важнейшей ценностью. Кроме того, светское государство заинтересовано в сохранении мира и согласия в обществе, где господствует религиозный плюрализм, поэтому объектом его охраны является общественное спокойствие и общественный порядок. В этом плане ч. 2 ст. 148 УК РФ представляет собой частный случай хулиганства, предусмотренного ст. 213 УК РФ, то есть статьи, по которой были привлечены к уголовной ответственности участницы «панк-молебна».

Международный пакт о гражданских и политических правах в ст. 20 возлагает на страны-участницы обязанность принимать законодательные меры против пропаганды национальной, расовой, религиозной ненависти, представляющей собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию¹⁰. В документе отмечается, что такие меры должны быть мотивированы, и не одобряется запрет оскорбления религиозных чувств как таковой. Конвенция о защите прав человека и основных свобод¹¹ провозглашает право каждого на свободу совести (ст. 9), также допуская возможность ее ограничения в интересах общественной безопасности и для охраны общественного порядка. Таким образом, обращение к международным нормам не установило наличия

⁴ См. подр.: Кульнев А.С. Защита чувств верующих: как не переступить черту? // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 2. С. 25–28.

⁵ В каких странах есть наказание за богохульство и отступничество. URL: <https://mindreligion.ru/svetskoe/?p=296> (дата обращения: 12.04.2020).

⁶ Scott G. Defamation and Insult Laws in the OSCE Region: A Comparative Study. URL: <https://www.osce.org/fom/303181?download=true> (дата обращения: 12.04.2020).

⁷ Добрынина Е. Вера и надежды. Социологи выяснили, каким богам россияне молятся и во что по-настоящему верят // Российская газета. 2013. 15 января.

⁸ Куперман А., Сайгал Н., Шиллер А. Религия и национальная принадлежность в Центральной и Восточной Европе. URL: <https://www.pewresearch.org/wp-content/uploads/sites/7/2017/05/CEUP-Overview-Russian-FOR-WEB.pdf> (дата обращения: 12.04.2020).

⁹ УК РФ с комментариями 2019 г. URL: <https://ukrf-stat.ru/statya-148-uk-rf-narushenie-prava-na-svobodu-sovesti-i-veroispovedanij/> (дата обращения: 12.04.2020).

¹⁰ Международный пакт о гражданских и политических правах (принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16.12.1966) // Ведомости Верховного Совета СССР. 1976. № 17. Ст. 291.

¹¹ Конвенция о защите прав человека и основных свобод ETS № 005 (Рим, 04.11.1950) (с изм. и доп. от 21.09.1970, 20.12.1971, 01.01.1990, 06.11.1990, 11.05.1994) // СЗ РФ. 2001. № 2. Ст. 163.

противоречия им закона о запрете оскорбления религиозных чувств.

Но, пожалуй, наибольшее число нареканий вызывает юридическая техника закона. В юридической литературе указывается на некорректность, пространность формулировок диспозиции ст. 148 УК РФ¹², которая затрудняет ее толкование. Сложно понять и уяснить значение термина «чувства верующих» и, соответственно, довольно проблематично определить, в чем может выражаться сам факт оскорбления гражданина, придерживающегося религиозных взглядов.

При всей справедливости замечаний и критики относительно содержания ч. 2 ст. 148 УК РФ скажем несколько слов в защиту законодателя. При разработке понятийного аппарата, необходимого для правового регулирования различных аспектов религиозной жизни общества, юридическая наука и практика, привыкшие к конкретной и лаконичности, оказываются в тупиковой ситуации. Отчасти это можно объяснить природой такого явления, как религия. Она затрагивает широкие слои интеллектуальной и духовной деятельности людей, предполагает бездоказательную веру в нечто сверхъестественное и служит проводником между воображаемым и действительным, мистикой и реальностью. Неудивительно, что многие формулировки, предлагаемые в качестве определения терминов для целей ст. 148 УК РФ, имеют абстрактный характер. Однако постараться максимально их конкретизировать все-таки необходимо.

Важной характеристикой качества закона является его применяемость. За пять лет действия новой редакции ч. 2 ст. 148 УК РФ сложилась определенная практика ее применения. Так, согласно статистике МВД РФ, всего за последние три года расследовано 39 уголовных дел (в 2016 г. — 8; в 2017 г. — 23; в 2018 г. — 8)¹³.

Подчеркнем, что норма применялась и в ряде резонансных случаев. Так, публикация в сети Интернет картинки, касающейся мусульманской религии, жителю г. Ижевск стоила 200 час. обязательных работ. Жители Кировской области были приговорены к 230 час. обязательных работ за установку чучела с оскорбительной надписью на поклонном кресте. Гражданин Республики Дагестан получил два года условного осуждения за удар памятника Будде и опорожнение на него мочевого пузыря. «Ловля покемонов» в храме повлекла для студента из Екатеринбурга три с половиной года условного лишения свободы. Публикация статьи оренбургским преподавателем медицинского университета под названием «Злой Христос» обошлась ему в 35 тыс. руб. в качестве штрафа.

При этом, как отмечают юристы-практики, возникают проблемы с обеспечением доказательственной базы, так как далеко не всегда удастся представить суду потерпевших и установить, в чем именно

выразилось оскорбление по отношению к ним. Если учесть, что в случае публичного нанесения оскорбления в качестве потерпевших можно рассматривать неопределенный круг лиц, то задача становится практически невыполнимой.

Кроме того, рассматривая подобные дела, судьи бывают вынуждены вникать в тонкости богословия и решать, какой Бог (Бог христианства, монотеистических религий или иных конфессий) был оскорблен и каким образом это произошло. Даже с теологической точки зрения это сделать проблематично, так как Бог рассматривается верующими как существо, которое находится за пределами понимания, он бесконечен и неосязаем.

Таким образом, закон точно транслирует требования современного общества в защите отношений, возникающих по поводу религии. Однако его содержание неконкретно и затрудняет его применение, что, по мнению ряда специалистов, является поводом для его отмены, несмотря на то что такие предложения звучат в Совете по правам человека при Президенте РФ и высказываются в научной среде¹⁴.

Тем не менее полагаем, что не следует торопиться с декриминализацией оскорбления религиозных чувств верующих. Во-первых, шесть лет — это сравнительно короткий срок для оценки эффективности действия закона. Можно лишь делать какие-то предварительные выводы на этот счет. Закон, да и в целом существующее законодательство, должен быть стабильным, а не становиться площадкой для экспериментов. Столь импульсивные действия законодателя создают почву для формирования в индивидуальном и общественном сознании антиправовых установок и стереотипов.

Во-вторых, участницы нашумевшего панк-молебна понесли наказание по ч. 2 ст. 213 УК РФ «Хулиганство», то есть за грубое нарушение общественного порядка, выражающее явное неуважение к обществу, совершенное группой лиц по предварительному сговору. Другой, более близкой нормы, позволяющей как-то иначе квалифицировать действия обвиняемых, в действующей на тот момент редакции уголовного закона просто не было. Хотя ни для кого не секрет, что случившееся в оскорбительной форме подрывает моральный престиж православной части общества. Использование же административно-правовых средств было бы неадекватно и недостаточно, если принять во внимание сложность и деликатность профессиональных отношений в нашей стране.

По аналогии предположим, если бы в УК РФ отсутствовала специальная ст. 205 «Террористический акт», то в качестве хулиганства можно было бы рассматривать террористические действия религиозных фанатиков. Если бы в УК РФ отсутствовала специальная ст. 205 «Террористический акт», то в качестве хулиганства можно было бы рассматривать террористические действия религиозных фанатиков. Терроризм, по сути, так же, как и хулиганство, представляет собой грубое нарушение общественного порядка, которое характеризуется явным неуважением к обществу, но оно представляет собой

¹² См., напр.: Исаева А.А. Запрет оскорбления религиозных чувств верующих и реализация прав человека: сравнительно-правовой анализ // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 4. С. 37–42.

¹³ Оя Е. МВД подсчитало количество дел об оскорблении чувств верующих. URL: <https://news.ru/russia/mvd-podschitalo-kolichestvo-del-ob-oskorblenie-chuvstv-veruyushih/> (дата обращения: 12.04.2020).

¹⁴ См. подп.: Borisova A.S. Right to “Religious Feelings”: Legal Aspects of Protection of Believers // Sententia. European Journal of Humanities and Social Sciences. 2015. Vol. 2. P. 122–129.

самостоятельный состав преступления и выделено в отдельную статью уголовного закона, учитывая высокую степень его общественной опасности.

Исходя из сказанного, выскажем пожелание, чтобы законодатель не ограничился лишь механическим перенесением данного деяния из числа

преступлений в разряд административных правонарушений, а занялся корректировкой диспозиции статьи. Очевидно, что закон нужный, но нуждается в серьезной доработке. Следует отказаться от формулировок, которые снижают качество закона и затрудняют его применение.

Литература

1. Добрынина Е. Вера и надежды. Социологи выяснили, каким богам россияне молятся и во что по-настоящему верят / Е. Добрынина // Российская газета. 2013. 15 января.
2. Исаева А.А. Запрет оскорбления религиозных чувств верующих и реализация прав человека: сравнительно-правовой анализ / А.А. Исаева // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 4. С. 37–42.
3. Кульнев А.С. Защита чувств верующих: как не переступить черту? / А.С. Кульнев // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 2. С. 25–28.
4. Куперман А. Религия и национальная принадлежность в Центральной и Восточной Европе / А. Куперман, Н. Сайгал, А. Шиллер. URL: <https://www.pewresearch.org/wp-content/uploads/sites/7/2017/05/CEUP-Overview-Russian-FOR-WEB.pdf> (дата обращения: 12.04.2020).
5. Оя Е. МВД подсчитало количество дел об оскорблении чувств верующих / Е. Оя. URL: <https://news.ru/russia/mvd-podschitalo-kolichestvo-del-ob-oskorblenie-chuvstv-veruyushih/> (дата обращения: 12.04.2020).
6. Червонюк В.И. Теория государства и права : учебник / В.И. Червонюк. Москва : ИНФРА-М, 2006. 703 с.

References

7. Borisova A.S. Right to “Religious Feelings”: Legal Aspects of Protection of Believers / A.S. Borisova // Sententia. European Journal of Humanities and Social Sciences. 2015. Vol. 2. P. 122–129.

Издательская группа «Юрист» продолжает подписку на комплект «Библиотека юридического вуза» на второе полугодие 2020 года

Уважаемые читатели!

Предлагаем вам оформить подписку на комплект «Библиотека юридического вуза». В комплект входят следующие издания:

- Арбитражный и гражданский процесс
- Гражданское право
- Информационное право
- История государства и права
- Конституционное и муниципальное право
- Международное публичное и частное право
- Семейное и жилищное право
- Трудовое право в России и за рубежом
- Финансовое право
- Юридическое образование и наука
- Юрист

С условиями подписки рекомендуем ознакомиться на сайте ИГ «Юрист»: www.lawinfo.ru в разделе «Подписка».

Наш адрес:

115035, г. Москва, Космодамианская набережная, д. 26/55, стр. 7.
Телефон: 8(495) 617-18-88.
E-mail: podpiska@lawinfo.ru

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ СИСТЕМЫ ПРИНЦИПОВ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ

Савицкая Ольга Геннадьевна,
доцент кафедры государственного, муниципального и корпоративного управления
Рязанского государственного радиотехнического университета
имени В.Ф. Уткина (РГРТУ им. В. Ф. Уткина),
кандидат юридических наук
savitskayaog@gmail.com

В статье рассмотрены различные научные подходы в отношении сущности принципов права, на основе проведенного анализа с учетом особенностей общественного контроля сформулировано определение системы принципов данного института, а также представлена их классификация по различным основаниям. По результатам проведенного исследования сделан вывод о необходимости создания эффективного механизма, позволяющего в полной мере обеспечить реализацию принципов общественного контроля, включающего в себя в том числе цифровизацию основных форм общественного контроля.

Ключевые слова: общественный контроль, система принципов общественного контроля, субъекты общественного контроля, формы общественного контроля, цифровизация.

A Constitutional Law Analysis of the System of Public Control Principles

Savitskaya Olga G.
Associate Professor of the Department of State, Municipal and Corporate Management
of the Ryazan State Radio Engineering University (RSREU)
PhD (Law)

The article considers various scientific approaches in relation to the essence of the principles of law, on the basis of the analysis, taking into account the specifics of public control, a definition of the system of principles of this institution is formulated, and their classification is presented on various grounds. Based on the results of the study, it was concluded that it is necessary to create an effective mechanism to fully ensure the implementation of the principles of public control, which includes, among other things, digitalization of the main forms of public control.

Keywords: public control, system of principles of public control, subjects of public control, forms of public control, digitization.

На сегодняшний день институт общественно-контроля выступает в качестве одного из основных механизмов, гарантирующих реализацию права граждан на участие в управлении государством, закрепленного в ст. 32 Конституции РФ. При этом правовой и социальный фундамент функционирования данного института составляет система его принципов.

Прежде чем приступить к анализу системы принципов общественного контроля, обратимся к содержанию понятия «принципы права»¹. В теории права принято исходить из того, что принципы права представляют собой основные идеи, исходные положения или ведущие начала процесса его формирования, развития и функционирования. Отражаясь в нормах права, принципы пронизывают всю правовую жизнь общества, всю систему страны, характеризуют не только сущность, но и содержание права².

Так, например, С.С. Алексеев под принципами права понимает выраженные в праве исходные нормативно-руководящие начала, характеризующие его создание, основы, закрепленные в нем закономерности

общественной жизни³. По мнению А.В. Мелехина, это основные идеи, руководящие положения, которые определяют содержание и направления правового регулирования, ориентированы на дальнейшую демократизацию всех сфер общественной жизни, формирование правового государства⁴. В свою очередь А.В. Коновалов дает следующее определение данному понятию — это универсальные, глобальные идеи о наиболее эффективной организации правового аспекта общественного устройства, отражающие объективные свойства природы людей и объективные закономерности социального взаимодействия. По мнению автора, существует четыре субстантивных свойства этого явления, к которым относятся объективность, универсальность, глобальность и эффективность⁵.

О.А. Кузнецова отмечает, что принципы права — это относительно самостоятельные элементы в системе права, под которыми следует понимать императивные требования, определяющие общую направленность правового регулирования

¹ Термин «принцип» произошел от лат. *principium*, что в переводе означает «основа», «первоначало».

² Общая теория государства и права : в 2 т. / отв. ред. М.Н. Марченко. М. : Зерцало, 1998. Т. 2. С. 22–23.

³ Алексеев С.С. Собрание сочинений : в 10 т. М. : Статут, 2010. Т. 3. С. 100.

⁴ Мелехин А.В. Теория государства и права : учебник. М. : Маркет ДС, 2007. С. 57.

⁵ Коновалов А.В. К вопросу о понятии принципов права // Lex Russica. 2018. № 8. С. 81–87.

общественных отношений⁶. Интересным представляется мнение Н.А. Богдановой, согласно которому следует различать принципы как правовые установления, получающие закрепление в нормах конституционного права, и принципы как правовые идеи, воплощенные в теоретических построениях науки и косвенно определяющие направление и содержание конституционно-правового регулирования⁷.

Однако далеко не все исследователи отводят принципам права роль исходных положений для регулирования общественных отношений.

Так А.Н. Головистикова и Л.Ю. Грудцына утверждают, что принципы — это императивные нормы, имеющие более высокое значение, нежели иные правила, поскольку определяют смысл и содержание нормативных правовых актов⁸. В.В. Ершов отождествляет правовые принципы с формой права и, по сути, приравнивает к правовым актам. По мнению автора, принципы права — самостоятельная основополагающая (фундаментальная) внешняя форма российского права, определяющая его сущность, обеспечивающая сбалансированное состояние национального права⁹.

Таким образом, исходя из анализа вышеприведенных подходов, с учетом законодательно установленных особенностей института общественного контроля, можно сформулировать следующее авторское определение понятия системы принципов общественного контроля — это совокупность основополагающих элементов организации и осуществления общественного контроля, взаимодействия субъектов общественного контроля с органами публичной власти и институтами гражданского общества, получивших свое выражение в правовых актах, регулирующих общественные отношения в данной сфере.

В настоящее время система принципов общественного контроля нашла свое законодательное закрепление в ст. 6 Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»¹⁰ (далее — Закон № 212-ФЗ) и ст. 4 Федерального закона от 23 июня 2016 г. № 183-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации»¹¹ (далее — Закон № 183-ФЗ). Нормативно установленные в данных актах принципы являются базовыми, структурообразующими и служат ориентирами для дальнейшего развития института общественного контроля.

В целях полного и всестороннего анализа рассматриваемой категории проведем классификацию

принципов общественного контроля по различным основаниям.

В зависимости от сферы правового регулирования принципы общественного контроля можно разделить на общеправовые, которые распространяются на всю правовую систему, и специальные, присущие только институту общественного контроля. Так, к общеправовым принципам относятся, например, приоритет прав и законных интересов человека и гражданина, законность, равенство прав институтов гражданского общества, самоуправление, независимость, открытость и гласность. К специальным — самостоятельность субъектов общественного контроля и их независимость от органов публичной власти, многообразие форм общественного контроля, недопустимость необоснованного вмешательства субъектов общественного контроля в деятельность органов публичной власти, соблюдение нейтральности субъектами общественного контроля, исключающей возможность влияния решений политических партий на осуществление общественного контроля, и прочие принципы.

Исходя из законодательно закрепленного порядка осуществления общественного контроля, можно выделить принципы организации деятельности субъектов общественного контроля и принципы реализации их деятельности. К первой группе относятся законность деятельности субъектов общественного контроля, многообразие форм общественного контроля, недопустимость необоснованного вмешательства субъектов общественного контроля в деятельность органов публичной власти и др.

Ко второй группе — приоритет прав и законных интересов человека и гражданина, публичность и открытость осуществления общественного контроля и общественного обсуждения его результатов, недопустимость вмешательства в сферу деятельности политических партий и др.

В зависимости от круга лиц, вовлеченных в процесс общественного контроля, можно выделить внутренние принципы, распространяющиеся только на субъектов общественного контроля (приоритет прав и законных интересов человека и гражданина, добровольность участия в осуществлении общественного контроля), и внешние принципы, регламентирующие взаимодействие субъектов общественного контроля и органов публичной власти, институтов гражданского общества (самостоятельность субъектов общественного контроля и их независимость от органов власти, публичность и открытость осуществления общественного контроля и др.).

Учитывая форму правового закрепления, следует говорить о принципах, регламентированных Законом № 212-ФЗ, и принципах, установленных Законом № 183-ФЗ.

Исходя из вышеприведенного анализа, можно сделать вывод, что принципы общественного контроля достаточно многообразны и охватывают различные направления деятельности субъектов общественного контроля.

Вместе с тем полагаем, что система принципов функционирования данного института должна находиться в постоянном развитии и соответствовать основным векторам государственной политики. Прежде всего, речь идет о мировой тенденции информатизации и цифровой трансформации основных со-

⁶ Кузнецова О.А. Нормы-принципы российского гражданского права. М.: Статут, 2006. С. 51.

⁷ Богданова Н.А. Система науки конституционного права. М.: Юрист, 2001. С. 166.

⁸ Головистикова А.Н., Грудцына Л.Ю. Права человека: учебник. М.: Эксмо, 2006. С. 77.

⁹ Ершов В.В. Правовая природа принципов российского права: теоретические и практические аспекты // Российский судья. 2009. № 5. С. 13.

¹⁰ Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 30 (часть I). Ст. 4213.

¹¹ Федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 183-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 26 (часть I). Ст. 3852.

циально-экономических сфер, в том числе и общественного контроля. Согласно Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы, утвержденной Указом Президента РФ от 9 мая 2017 г. № 203¹², развитие информационной и коммуникационной инфраструктуры, формирование устойчивого пространства с учетом потребностей граждан и общества в получении качественных и достоверных сведений названы стратегическими национальными приоритетами.

В рамках исследуемого вопроса под цифровизацией следует понимать преобразование (трансформацию) информации в цифровую форму с целью снижения издержек, повышения прозрачности процедур, снижения административных барьеров для граждан, улучшения качества их жизни в целом. Как отмечают В.Г. Халин и Г.В. Чернова, цифровизация позволит сформировать целостные технологические среды «обитания»¹³.

На наш взгляд, цифровизация института общественного контроля предполагает, прежде всего, создание электронных ресурсов (интернет-платформ) для совместной работы субъектов общественного контроля и институтов гражданского общества, обеспечение трансляции заседаний субъектов общественного контроля в режиме реального времени, использование цифровых информационно-коммуникационных технологий при реализации различных форм общественного контроля, получение оперативной информации о результатах общественного контроля, в том числе создание интерактивных карт.

В связи с чем в целях повышения эффективности общественного контроля считаем целесообразным дополнить систему принципов данного института новым принципом — «использование цифровых технологий при осуществлении общественного контроля», в ст. 7 и 8 Закона № 212-ФЗ предусмотреть гарантии реализации данного принципа, в частности, установить перечень информации о деятельности субъектов общественного контроля, подлежащей обязательному размещению на их официальных сайтах, а также требования к содержанию данных сайтов. Полагаем, что реализация данного принципа позволит обеспечить условия для вовлечения различных институтов гражданского общества в решение вопросов государственного управления.

Следует отметить, что предлагаемый принцип не следует отождествлять с принципом публичности и открытости осуществления общественного контроля и общественного обсуждения его результатов, который, по сути, сводится к созданию сайтов субъектов общественного контроля либо использованию официальных сайтов органов власти, размещению информации о результатах деятельности субъектов общественного контроля в средствах массовой информации. Как показывает региональная практика, несмотря на наличие вышеуказанных официальных сайтов для размещения информации о своей

деятельности, на сегодняшний день большинство субъектов общественного контроля не обладает необходимыми интернет-ресурсами, позволяющими проводить общественные обсуждения, электронное голосование по проектам актов, общественный мониторинг (проверку), в интерактивном формате создавать группы общественного контроля и следить за результатами их работы. При этом на федеральном уровне также не создан единый информационный портал, предусматривающий методическое и нормативно-правовое обеспечение института общественного контроля, а также предоставляющий возможность региональным субъектам общественного контроля в электронном виде осуществлять различные формы общественного контроля. Вместе с тем следует отметить, что во многих странах Европы и США институт общественного контроля встроен в регуляторную политику и реализуется на базе интернет-ресурсов.

В Российской Федерации в качестве примеров таких информационных ресурсов в сети Интернет можно привести портал «Оценка регулирующего воздействия» (orgv.gov.ru), содержащий актуальный методический материал о проведении процедуры оценки регулирующего воздействия, федеральный портал проектов нормативных правовых актов, предназначенный для размещения информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения (regulation.gov.ru), а также специализированный портал ГАС «Управление» (gasu.gov.ru), обеспечивающий информационно-аналитическую поддержку принятия органами власти решений в сфере государственного управления и местного самоуправления и планирования их деятельности.

С учетом положительного зарубежного опыта цифровизации общественных инициатив в России в соответствии с Указом Президента РФ создан интернет-ресурс «Российская общественная инициатива» (roi.ru), на который может направлять предложение любой гражданин по вопросам социально-экономического развития страны, совершенствования государственного и муниципального управления¹⁴.

Данные ресурсы получили положительную оценку со стороны пользователей, поскольку имеют наглядный и удобный интерфейс, высокий уровень наполняемости методической и аналитической информацией. Пользователи могут не только ознакомиться с текстом проекта правового акта, но и принять участие в его обсуждении.

В рамках рассматриваемого вопроса приведем мнение А. Кирьянова, который отмечает, что «цифровая демократия» станет намного более релевантной и измеряемой для каждого гражданина, в серьезной степени повысит уровень доверия гражданина к государственным институтам и электорального доверия избирателя к выборным органам власти¹⁵.

¹² Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы (утв. Указом Президента РФ от 09.05.2017 № 203) // СЗ РФ. 2017. № 20. Ст. 2901.

¹³ Халин В.Г., Чернова Г.В. Цифровизация и ее влияние на российскую экономику и общество: преимущества, вызовы, угрозы и риски // Управленческое консультирование. 2018. № 10. С. 46.

¹⁴ Указ Президента РФ от 4 марта 2013 г. № 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса “Российская общественная инициатива”» // СЗ РФ. 2013. № 10. Ст. 1019.

¹⁵ Кирьянов А. Цифровая экономика как основа прозрачности общественных отношений. Новый общественный договор. URL: <https://www.oprf.ru/blog/?id=2351> (дата обращения: 03.04.2020).

В целях предоставления услуг в сфере развития цифровой экономики, в том числе путем поддержки общественно значимых проектов и инициатив, а также координации взаимодействия между бизнес-сообществом, научно-образовательными организациями и органами власти, Российской Федерацией создана автономная некоммерческая организация «Цифровая экономика». С учетом опыта данной организации в сфере цифровизации считаем целесообразным рассмотреть вопрос о разработке с ее участием федерального проектного офиса «Цифровизация общественного контроля в Российской Федерации» либо о включении данного направления в нацио-

нальную программу «Цифровая экономика Российской Федерации». Такое решение, на наш взгляд, позволит комплексно подойти к созданию интернет-порталов общественного контроля как на федеральном, так и на региональном и муниципальном уровне.

В завершение хочется еще раз отметить, что помимо законодательного закрепления принципов общественного контроля необходимо, прежде всего, создать эффективные механизмы их реализации, что, в свою очередь, позволит в полной мере обеспечить достижение основных целей и задач общественного контроля.

Литература

1. Алексеев С.С. Собрание сочинений. В 10 томах. Т. 3. Проблемы теории права : курс лекций / С.С. Алексеев. Москва : Статут, 2010. 779 с.
2. Богданова Н.А. Система науки конституционного права / Н.А. Богданова. Москва : Юристъ, 2001. 256 с.
3. Головистикова А.Н. Права человека : учебник / А.Н. Головистикова, Л.Ю. Грудцына. Москва : Эксмо, 2006. 445 с.
4. Ершов В.В. Правовая природа принципов российского права: теоретические и практические аспекты / В.В. Ершов // Российский судья. 2009. № 5. С. 13–17.
5. Кирьянов А. Цифровая экономика как основа прозрачности общественных отношений. Новый общественный договор / А. Кирьянов. URL: <https://www.oprf.ru/blog/?id=2351>.
6. Коновалов А.В. К вопросу о понятии принципов права / А.В. Коновалов // Lex Russica (Русский закон). 2018. № 8 (141). С. 81–87.
7. Кузнецова О.А. Нормы-принципы российского гражданского права / О.А. Кузнецова. Москва : Статут, 2006. 269 с.
8. Мелехин А.В. Теория государства и права : учебник / А. В. Мелехин. Москва : Маркет ДС, 2007. 640 с.
9. Общая теория государства и права. В 2-х томах. Т. 2. Теория государства : академический курс / ответственный редактор М.Н. Марченко. Москва : Зерцало, 1998. 622 с.
10. Халин В.Г. Цифровизация и ее влияние на российскую экономику и общество: преимущества, вызовы, угрозы и риски / В.Г. Халин, Г.В. Чернова // Управленческое консультирование. 2018. № 10. С. 46–63.

Обращаем ваше внимание на следующие пункты:

- Нельзя предоставлять в журнал рукопись, которая была отправлена в другой журнал и находится на рассмотрении, а также статью, уже опубликованную в другом журнале.
- Соавторами статьи должны быть указаны все лица, внесшие существенный вклад в проведение исследования. Среди соавторов недопустимо указывать лиц, не участвовавших в исследовании.
- Если вы обнаружили существенные ошибки или неточности в статье на этапе ее рассмотрения или после ее опубликования, необходимо как можно скорее уведомить об этом редакцию журнала.

Памятка авторам

1. Материалы представляются в электронном виде (в формате Word 7.0 или поздней версии) на электронный адрес редакции: avtor@lawinfo.ru (текст — через 1,5 интервала, кегль шрифта — 14, с подписью автора на последней странице; сноски сквозные, обозначенные арабскими цифрами, оформленные в соответствии с действующим ГОСТом). Объем материала не должен превышать 10 страниц, что соответствует 20 000 знаков (с учетом сносок и пробелов; далее — Статья).

Опубликованные ранее или предложенные в несколько журналов материалы к рассмотрению не принимаются.

2. По запросу автор получает информацию о статусе его Статьи.

3. Договор о предоставлении автором интеллектуальных прав на Статью заключается в порядке, приведенном в разделе «Редакционная политика ИГ Юрист» по адресу: <http://lawinfo.ru/for-authors/policy/>. Перед направлением в редакцию Статьи просим обязательно ознакомиться с требованиями, приведенными в разделе «Редакционная политика ИГ Юрист». Статьи, направленные в редакцию с нарушением указанных требований, к рассмотрению не принимаются.

4. Статья должна содержать следующие элементы в соответствии с требованиями журнала:

- а) название на русском и английском языках;
- б) сведения об авторе: фамилия, имя, отчество (в развернутом виде), должность, место работы, ученая степень, ученое звание на русском и английском языках;
- в) аннотацию на русском и английском языках;
- г) ключевые слова на русском и английском языках;
- е) служебный адрес, актуальный адрес электронной почты для опубликования в журнале;
- ф) контактный номер телефона.

5. Кроме того, автор представляет только на русском языке пристатейный библиографический список (этот список составляется в алфавитном порядке из названий научных источников, приведенных в ссылках по тексту статьи). Пристатейный библиографический список содержится непосредственно в тексте рукописи.

Библиографический список должен содержать полную информацию об издании, на которое идет ссылка, в том числе:

- для периодических изданий: автор, наименование материала, наименование журнала, номер, год, диапазон страниц;
- для книг: автор, наименование, издательство, город, год, общее количество страниц;
- для электронного источника (кроме ссылки) необходимо указать: автора, наименование материала, дату обращения;
- нормативно-правовые акты не отображаются в списке литературы (только в сносках).

Данные, представляемые в редакцию в соответствии с настоящим пунктом, будут размещены в РИНЦ.

6. Просим авторов перед отправлением Статьи проверить текст в системе Антиплагиат, подписать отчет и направить в редакцию. Минимальный процент оригинального авторского текста должен быть не ниже 75%.

7. Статьи аспирантов и соискателей ученой степени кандидата наук дополнительно подписываются научным руководителем/консультантом.

8. Статьи, не соответствующие указанным в настоящем объявлении требованиям, к рассмотрению и рецензированию не принимаются.

9. Просим авторов тщательно проверять перед отправкой в журнал общую орфографию Статей, а также правильность написания соответствующих юридических терминов и наличие необходимой информации.

При возникновении вопросов, связанных с оформлением материалов,

можно обращаться в редакцию

по телефону: 8(495) 953-91-08 или по e-mail: avtor@lawinfo.ru.

Адрес редакции: 115035, г. Москва, Космодамианская наб., д. 26/55, стр. 7



узнать статус своей статьи



Уважаемые авторы, Вы можете в режиме реального времени получать информацию о статусе статей, направленных для опубликования в Издательскую группу «Юрист».

Для этого необходимо направить с Вашего электронного адреса, который Вы указывали в качестве контактного e-mail, письмо на autor-rq@lawinfo.ru, в теме письма должна быть указана только фамилия, без имени, отчества и других знаков. И через 30 минут Ваш запрос будет обработан и на почту поступит информация о статьях.

- Обращаем Ваше внимание, что адрес для запроса статуса статей отличается от контактного электронного адреса редакции. Автор может узнать статус только своих статей,
- направив запрос со своего электронного адреса.

ПРИМЕР:

Автор статьи Иванов Сидор Петрович направляет письмо-запрос на электронный адрес: autor-rq@lawinfo.ru, в теме письма указывает только: Иванов

От	ivanov@mail.ru
Кому...	autor-rq@lawinfo.ru
Копия...	
Тема:	Иванов