



**МЕЖДУНАРОДНЫЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ**

---

**МАТЕРИАЛЫ МЕЖВУЗОВСКОЙ  
НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЙ КОНФЕРЕНЦИИ**

**«ЗАЩИТА ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА:  
МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ  
И РОССИЙСКАЯ ПРАКТИКА»**

Москва 2020

УДК 342.7; 342.4

ББК 67.400

З 40

3 40      Защита прав и свобод человека: международный опыт и российская практика. Межвузовская научно-практическая конференция. Международный юридический институт. Сборник материалов / Под ред. д-ра юрид. наук, профессора С.А. Глотова и канд. филос. наук, заслуженного юриста Московской области М.Ф. Гацко. – М.: Белый Ветер, 2020. – 304 с.

ISBN 978-5-907300-87-3

9 декабря 2019 года в Международном юридическом институте прошла ставшая традиционной межвузовская научно-практическая конференция, посвященная Международному дню прав человека на тему «Защита прав и свобод человека: международный опыт и российская практика».

Сборник содержит доклады, статьи и выступления преподавателей и студентов ВУЗов России по указанной проблематике, которые затем были дополнены положениями конституционно-правовых поправок, принятых в 2020 году.

Материалы предназначены для научных и педагогических работников, студентов, практикующих юристов и всех интересующихся вопросами защиты прав и свобод человека в современной России и мире.

© Международный юридический институт, 2020.

© Глов С.А., 2020

© Гацко М.Ф. 2020.

© Авторский коллектив сборника, 2020.

## СОДЕРЖАНИЕ

<b>Глотов С.А.</b> КОНСТИТУЦИИ НАДО УЧИТЬ... (К ВОПРОСУ О ПОПРАВКАХ 2020 Г.)	6
<b>Алешкова И.А.</b> РЕАЛИЗАЦИЯ ПРИНЦИПОВ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА КОНСТИТУЦИОННЫМИ (УСТАВНЫМИ) СУДАМИ СУБЪЕКТОВ РФ .....	18
<b>Багдасарян С.Д.</b> ЮРИДИКО-АНТРОПОЛОГИЧЕСКОЕ ПОЗНАНИЕ ЧЕЛОВЕКА .....	26
<b>Балашова Т.Н.</b> ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВА ГРАЖДАН В СФЕРЕ ОХРАНЫ ЗДОРОВЬЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ .	31
<b>Гацко М.Ф.</b> ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРАВ ГРАЖДАН В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ .....	41
<b>Глотов С.А., Назарова К.С.</b> "ВЕЧНАЯ" ТЕМА: САМОЗАНЯТОСТЬ В РОССИИ (КОНСТИТУЦИОННЫЙ И ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТЫ) .....	47
<b>Глотова Л.С.</b> ПОПРАВКИ 2020 ГОДА В КОНСТИТУЦИЮ РОССИИ: ЗОЖ ВОЗВРАЩАЕТСЯ .....	67
<b>Гришина Т.М.</b> ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СТРАНАХ-УЧАСТНИЦАХ ЕАЭС: ВЫРАБОТКА ЕДИНОГО ПОДХОДА .....	73
<b>Депутатова Н.М.</b> ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ ПРАВА НА ЗАЩИТУ МАТЕРИНСТВА, ОТЦОВСТВА И ДЕТСТВА .....	98
<b>Долидзе Т.Ю.</b> ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА НА КВАЛИФИЦИРОВАННУЮ ЮРИДИЧЕСКУЮ ПОМОЩЬ ОРГАНИЗАЦИЯМ И ОРГАНАМ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ .....	102
<b>Ефимов Г.А.</b> СОЧЕТАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ И ДОГОВОРНЫХ ФОРМ В РАЗГРАНИЧЕНИИ ПРЕДМЕТОВ ВЕДЕНИЯ И ПОЛНОМОЧИЙ СУБЪЕКТОВ ФЕДЕРАЦИИ И МУНИЦИПАЛИТЕТОВ .....	113
<b>Козьмин В.В.</b> ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА НА ОХРАНУ ЗДОРОВЬЯ И МЕДИЦИНСКУЮ ПОМОЩЬ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ .....	125

<b>Кочиева О.А.</b> КОНСТИТУЦИЯ (ОСНОВНОЙ ЗАКОН) РЕСПУБЛИКИ ЮЖНАЯ ОСЕТИЯ: ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА, ПРИНЦИПЫ И ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ .....	129
<b>Куркина Н.В.</b> ОСОБЕННОСТИ ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ИСПОЛНЕНИЯ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОГО ДОГОВОРА .....	137
<b>Кученин Е.С.</b> К ВОПРОСУ ОБ ОРГАНИЗАЦИИ ПРАВОВОЙ ЗАЩИТЫ ДЕТЕЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ .....	149
<b>Макарьцов М.В.</b> О НЕКОТОРЫХ АСПЕКТАХ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ ОБЪЕКТОВ ТОПЛИВНО- ЭНЕРГЕТИЧЕСКОГО КОМПЛЕКСА .....	155
<b>Николаева Е.С., Винокурова Е.И.</b> ПРЕДЕЛЫ ВОЗЛОЖЕНИЯ ОБЯЗАННОСТИ ВОЗМЕЩЕНИЯ ВРЕДА, ПРИЧИНЁННОГО ИСТОЧНИКОМ ПОВЫШЕННОЙ ОПАСНОСТИ .....	166
<b>Орлова О.С.</b> О СОСТОЯНИИ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ТОРГОВЛЕ ЛЮДЬМИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, УГОЛОВНО-ПРАВОВОМ АСПЕКТЕ И О РОЛИ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ В ДАННОЙ СФЕРЕ .....	182
<b>Понизова Е.В., Калининская Я.И.</b> СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ОТДЕЛЬНЫХ БАЗОВЫХ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРИНЦИПОВ В РОССИИ .....	191
<b>Пучкова В.В.</b> ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ АКТУАЛЬНЫХ ВОПРОСОВ ЗАЩИТЫ ПРАВ МАТЕРИ И РЕБЁНКА В СФЕРЕ ОХРАНЫ ЗДОРОВЬЯ .....	200
<b>Ращупкина М.Г.</b> КОГДА ВАЖНЫ И КОЛИЧЕСТВО, И КАЧЕСТВО .....	209
<b>Румянцев С.Ф.</b> К ВОПРОСУ О ПРАВОВОЙ ПРИРОДЕ УЧАСТИЯ СПЕЦИАЛИСТА В ГРАЖДАНСКОМ И АРБИТРАЖНОМ ПРОЦЕССАХ .....	217
<b>Семенов М.И.</b> ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОТКРЫТОСТИ И ГЛАСНОСТИ КООРДИНАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НАД ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ .....	229
<b>Федотов А.В.</b> КРИТЕРИИ БЕДНОСТИ В СОВЕТСКОЙ ДОКОЛХОЗНОЙ ДЕРЕВНЕ (1921–1928 гг) .....	242

<b>Ходусов А.А.</b> КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ ЗАЩИТА ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА .....	248
<b>Цой Ю.Э.</b> ПРАВО НА ЗАЩИТУ ОТ БЕДНОСТИ В СОВРЕМЕННОМ МИРЕ .....	258
<b>Чесалин Д.А.</b> КОДЕКС РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ В ЗАЩИТУ ПРАВ И СВОБОД ГРАЖДАН .....	267
<b>Шакаров А.А.</b> ПРОБЛЕМА РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА НА МИРНОЕ СОБРАНИЕ .....	272
<b>Шестеряков И.А.</b> СУБЪЕКТЫ МАЛОГО ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА КАК РАБОТОДАТЕЛИ В ПЕРИОД ПАНДЕМИИ: ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ .....	276
<b>Шестерякова И.В.</b> ТРУДОВЫЕ ПРАВА РАБОТНИКОВ В ЭПОХУ ПОСТКОРОНОВИРУСА – МЕЖДУНАРОДНЫЙ И НАЦИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТЫ .....	287
<b>Юрченко П.С.</b> РАТИФИКАЦИЯ РОССИЙСКИМ ПАРЛАМЕНТОМ МЕЖДУНАРОДНЫХ АКТОВ О ПРАВАХ ЧЕЛОВЕКА .....	297

---

**Глотов Сергей Александрович,**  
Заведующий кафедрой европейского права  
Международного юридического института  
д-р юрид. наук, профессор  
glotov\_rgsu@mail.ru

**КОНСТИТУЦИИ НАДО УЧИТЬ...  
(К ВОПРОСУ О ПОПРАВКАХ 2020 ГОДА)**

**Аннотация:** Статья посвящена поправкам 2020 года, внесённым в Конституцию Российской Федерации. Обращается внимание на сложность изучения нового текста основного закона страны.

**Ключевые слова:** конституционная реформа; поправки в Конституцию; сложности терминологии;

**Glotov Sergey Aleksandrovich,**  
Head of the Department of European law at the International law Institute  
doctor of law, Professor

**THE CONSTITUTION SHOULD BE TAUGHT...  
(ON THE ISSUE OF AMENDMENTS IN 2020)**

**Abstract.** The article is devoted to the 2020 amendments to the Constitution of the Russian Federation. Attention is drawn to the complexity of studying the new text of the country's basic law.

**Keywords:** constitutional reform; amendments to the Constitution; difficulties of terminology.

**1.** Конституция победившего капитализма. Основной закон страны на три десятилетия и далее?

Пятая в российской истории – Конституция Российской Федерации была принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года и вступила в силу 25 декабря 1993 года, когда её текст был официально опубликован в российской печати.

Как политико-правовой документ Конституция РФ закрепляет целый ряд ключевых социальных, политических и правовых реалий России своего времени, которые, естественно, претерпели существенные изменения за более чем четверть века.

Речь идёт о "взрослении" российской государственности, укреплении госсуверенитета, развитии в определённой мере политической системы общества (и даже её "цементировании" в ряде случаев избирательной системы и не только), обращении к истокам, нашей истории, существовавшим ранее духовным и нравственным ценностям, потребности изменить отношение к труду, поскольку он во многом не является источником личного и общественного богатства, весьма значительными различиями в социально-экономическом развитии субъектов Российской Федерации, изменениями социальной структуры общества и т.д.

Конституция Российской Федерации 1993 года отразила существовавшие в тот период времени соотношения сил, победу сторонников капиталистических реформ над их идеологическими и политическими противниками, что было закреплено законодательно и постоянно проявлялось на протяжении этих 27 лет в открытой и скрытой формах. Несмотря на конституционный запрет установления какой-либо идеологии в качестве государственной или обязательной (п. 2 ст. 13 Конституции РФ), в России фактически воцарилась радикально-либеральная идеология, которая разгромила прежнюю экономическую и политическую системы, расшатала основы государственности и общественной жизни и ввергла страну в разруху, перманентно-кризисное состояние, из которого с трудом выходим и сейчас.

Однако, был и позитив, поскольку особенностью Конституции 1993 года является подчёркнутый приоритет прав и свобод человека и гражданина, их защиты. «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью», – подчёркивается в статье 2 и Главе 2 Конституции Российской Федерации, это, конечно, не всегда выполнялось и выполняется на практике. Сегодня об этом знают и уже добиваются многие, тем более, что "права потерпевших от преступлений и злоупотреблений власти охраняются законом. Государство обеспечивает потерпевшим доступ к правосудию и компенсацию причинённого ущерба" (ст. 32 Конституции России). "Государственная защита прав и свобод человека и гражданина гарантируется" (п. 1 ст. 45). Более того, граждане РФ имеют право обращаться в международные инстанции (органы) для защиты своих прав и свобод, если исчерпаны

все национальные (внутри государственные) способы (средства) сделать это с помощью права (п. 3 ст. 46).

Практика показала, что, несмотря на определённые недостатки и противоречия, Конституция 1993 года не исчерпала себя как правовая форма конституционного развития страны. Она и дальше могла служить основой совершенствования Российской государственности, создания и развития Союзного Государства и т.д. Как показала практика, конституционные нормы действительно являются исходными базовыми постулатами в формировании (оформлении) государственного конституционного строя современной России, роли государства в становлении и развитии экономики и права, гражданского общества, законности, правового статуса личности.

Взять хотя бы ст. 79 Конституции, разрешающую Российской Федерации на определённых условиях вступать в межгосударственные объединения и передавать им часть своих полномочий, что позволило создать Союзное Государство России и Белоруссии, СНГ, Евразийский Экономический Союз (Россия, Белоруссия, Казахстан, Киргизия, Армения)<sup>1</sup>, а также быть членом Шанхайской Организации Сотрудничества, БРИКС, Совета Европы и других межгосударственных союзов и организаций. Это чем международная изоляция и одиночество, да и сохраняется потенциал для международного экономического, научно-технического, образовательного, культурного сотрудничества.

Сегодня особенно важно вывести на качественно новый уровень наш союз с Белоруссией, действительно организовать жизнь граждан России и Белоруссии в Союзном Государстве, опираясь на единую экономику, образование, культуру, науку и т.д.

Или "легендарная" ст. 7 Конституции РФ о социальном государстве, которая пока ещё больше остаётся нормой-целью, чем реальностью. Но, тем не менее, и она в последние годы получила некоторое позитивное наполнение – МРОТ и пенсии с 2018 года должны быть не

---

<sup>1</sup> См. например: Глотов С.А., Григорьев И.А., Губин А.Н., Лычагин А.Г., Савёлов О.П., Терентий Л.М. Право Евразийского Экономического Союза / Под ред. д.ю.н. проф. С.А. Глотова. – М.: Московская международная академия; Кубанский государственный аграрный университет; Галлея-принт, 2016. – 304 с.

ниже прожиточного минимума, а сам минимум соответствовать потребительской корзине. Пенсии (2019) должны быть не менее 40% от зарплаты, что следует из ратифицированной в 2018 году российским парламентом Конвенции МОТ № 102.

Но были в это время и тяжёлые удары по "социалке", главный из них – значительное увеличение срока выхода на пенсию для мужчин и женщин, соответственно, с 60 и 55 лет до 65 и 60 лет (а ведь либералы хотели, чтобы женщины работали до 63 лет(!)).

Шли годы, и в ходе празднования 15 и 25-летия Конституции России, а также в повседневной жизни на самом высоком государственном уровне заявлялось, что российская Конституция не нуждается в "капитальном ремонте", достаточно "точечных изменений", которые периодически вносились. Например, в 2014 году исключили ст. 127 – исключили Высший Арбитражный Суд РФ, правда, до сих пор непонятно до конца, зачем и почему, ведь структура работала довольно эффективно, не хуже Верховного Суда РФ. Или в 2008 году решили, что Президент и депутаты Государственной Думы должны избираться не на 4 года, как все привыкли и что во многом соответствует мировой практике, а на 6 и 5 лет соответственно (ст. 81 и 96 Конституции РФ) с целью укрепления стабильности...

Однако наступил 2020 год...

**2. Конституционная реформа или конституционная революция?**

Скорее первое, поскольку основы конституционного строя остались неизменными<sup>1</sup>.

15 января 2020 года Президент РФ В.В. Путин в Послании Федеральному Собранию довольно неожиданно изложил своё видение изменений в Конституции страны и 20 января внёс в Государственную Думу Российской Федерации проект Закона РФ о поправках к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования

---

<sup>1</sup> Готов С.А., Губин А.Н., Григорьев И.А., Синяева Н.А., Кочетков В.В. Конституция и конституционное развитие России: поправки–2020. Учебное пособие в форме презентации / Под ред. д.ю.н. проф. С.А. Глотова. – Москва: Московский государственный областной университет; Белый ветер, 2020. – 256–128 с.

отдельных вопросов организации публичной власти» (ему присвоен № 885214–7).

Всего предлагалось внести поправки в 22 статьи Конституции РФ: 71, 75, 77, 78, 79, 81, 83, 95, 97, 102, 103, 1Q7, 108, 110, 111, 112, 119, 125, 128, 129, 132, 133; в 43 действующие конституционные нормы.

В итоге была изменена 41 статья (т.е. на 19 больше, чем планировал Президент) и появились 5 новых статей (67<sup>1</sup>, 75<sup>1</sup>, 79<sup>1</sup>, 92<sup>1</sup> и 103<sup>1</sup>).

В Конституции РФ (1-я глава), как известно, 137 статей, т.е. предлагалось изменить 13% текста Конституции. На самом деле это гораздо больше.

Внесённый Президентом РФ проект Федерального конституционного закона "О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти" был быстро принят в первом чтении, к 14 февраля в Рабочую группу по поправкам к Конституции поступило более 500 поправок от граждан, политических партий и общественных организаций, профсоюзов. Всего же в марте 2020 года их было более 900.

Согласно Проекту Президента и поправкам предлагалось внести изменения в 34 действующие статьи, в т.ч. придать конституционный статус Государственному Совету Российской Федерации.

В пояснительной записке к проекту Закона РФ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти» указаны цели законопроекта:

уточнить требования, предъявляемые Конституцией к должностным лицам, полномочия которых непосредственно связаны с обеспечением безопасности и суверенитета страны (наличие гражданства иностранного государства либо вида на жительство и т.д., требования к кандидату на должность президента проживать на территории РФ не менее 25 лет и т.д.). Аналогично требования распространяются на глав регионов, членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы, председателя Правительства и его заместителей, министров, судей;

усилить социальные гарантии граждан, в т.ч. в части установления МРОТ не ниже прожиточного минимума; обязательной индексации пенсий, социальных пособий и выплат;

защитить государственный суверенитет РФ, в т.ч. в части исполнения решений межгосударственных органов в соответствии с Конституцией РФ (не подлежат исполнению, если противоречат Конституции России);

усилить взаимодействие Парламента и Правительства, повысить роль Государственной Думы и политических партий в принятии решений, а также ответственность членов Правительства РФ (председатель Правительства и его члены назначаются Президентом после их утверждения Государственной Думой);

усилить также позиции Совета Федерации в отношении назначения «силовиков» (проведение консультаций Президента с Советом Федерации по кандидатурам, в т.ч. прокуроров субъектов РФ);

наделить Совет Федерации правом прекращать (по представлению Президента РФ) полномочия судей Конституционного Суда РФ и Верховного Суда РФ, судей кассационных и апелляционных судов в случае совершения ими поступка, порочащего честь и достоинство судьи, а также в иных случаях;

усилить роль Конституционного Суда РФ, наделив его правом проверять, по запросам Президента РФ, конституционность законов, принятых палатами Федерального Собрания РФ, до их подписания Президентом России,

предусмотреть формирование Президентом РФ Государственного Совета РФ для: а) обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти; б) определения основных направлений внутренней и внешней политики; в) выработки приоритетных направлений социально-экономического развития страны;

установить, что органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти России и взаимодействуют в целях наиболее эффективного осуществления полномочий, имеющих государственное значение.

Предусматривается, что предлагаемые изменения в Конституцию РФ подлежат вынесению на общенародное голосование (как известно, действующая Конституция РФ принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года, вступила в силу 25 декабря 1993 года.

Итог общероссийского голосования по проекту конституционных поправок 2020 года известен:

За поправки 57 747 288.

Против 15 761 978<sup>1</sup>.

С 1 июля 2020 года эти поправки вступили в силу.

**3. Каковы содержание и особенности принятых в 2020 году поправок в Конституцию РФ?**

Как минимум, они следующие:

Во-первых, по-прежнему остаётся прав Ф. Лассаль, несколько столетий назад утверждавший, что *"действительная Конституция страны – это фактические соотношения сил, существующих в стране; писаная Конституция тогда лишь прочна и имеет значение, когда является точным выражением реальных соотношений общественных сил"*.

За прошедшие четверть века соотношение политических сил действительно радикально не изменилось, хотя ко многим пришло понимание того, в каком непростом обществе и времени мы живём: 20 млн бедного населения, огромный разрыв (14–16 раз) между доходами 10% наиболее богатых и 10% наиболее бедных, узость геополитических границ, по сравнению с СССР, неудачная (скажем мягко) приватизация, снижение образовательного и культурного уровня части населения страны и т.д.

Но было выбрано правильное время для конституирования "транзита власти", даже COVID-19 этому не смог помешать.

Во-вторых, поправки приняты в интересах не только нынешней власти, но и простых граждан, что они и продемонстрировали в ходе голосования 1 июля 2020 года, получили развитие ст. 7 и другие

---

<sup>1</sup> Мисливская Г. ЦИК подвел окончательные итоги голосования по Конституции // РГ, 2020, 3 июля.

социальные статьи Конституции России в части МРОТ, прожиточного минимума, проведения ежегодной индексации пенсий, пособий, соцвыплат (ст. 75). Жаль только, что, например, норма о базовой ставке заработной платы в 75% так и не попала в Конституцию, равно как в Конституцию не были внесены прежние сроки выхода на пенсию.

Более того, в Российской Федерации теперь на конституционном уровне должны создаваться (ст. 75<sup>1</sup>) "условия для устойчивого экономического роста страны и повышения благосостояния граждан, для взаимного доверия государства и общества, гарантируются защита достоинства граждан и уважение человека труда, обеспечиваются сбалансированность прав и обязанностей гражданина, социальное партнёрство, экономическая, политическая и социальная солидарность"

В-третьих, отдельные категории российских граждан теперь находятся в особом приоритете – дети, которые отныне являются "важнейшим приоритетом государственной политики" (п. 4 новой ст. 67<sup>1</sup>).

В-четвёртых, новые приоритеты открываются теперь и для отдельных сфер общественно-государственной жизни, в частности, труд (п. 5 ст. 75): "Российская Федерация уважает труд граждан и обеспечивает защиту их прав".

Правительство России должно обеспечивать соблюдение принципов социального партнёрства в сфере регулирования трудовых и непосредственно связанных с ними отношений (ч. 1 ст. 114 Конституции РФ).

Претерпевает изменения и сфера семейно-брачных отношений. В ст. 72 Конституции России появился новый пункт "ж1" о защите семьи, материнства, отцовства и детства", "института брака как союза мужчины и женщины", создании условий для "достойного воспитания детей в семье".

Да и Правительство России теперь должно обеспечивать (п. "в" ч. 1 ст. 114 Конституции РФ) "проведение в Российской Федерации единой социально ориентированной государственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, поддержки, укрепления и защиты семьи, сохранения

традиционных семейных ценностей, а также в области охраны окружающей среды";

В-пятых, в обязанности Правительства России теперь (ч. 1 ст. 114) осуществление мер по поддержке институтов гражданского общества, в т.ч. НКО, обеспечение их участия в выработке и проведении государственной политики.

Исполнительная власть в лице Правительства России теперь должна осуществлять меры по поддержке добровольческой (волонтерской) деятельности (ч. 1 ст. 114).

В-шестых, речь идёт, конечно, об обеспечении верховенства российского права, гарантиях недопустимости изменения границ Российской Федерации, изменениях в системе госуправления, уточнении прав и обязанностей Президента, Правительства, Государственной Думы и Совета Федерации, уточнении требований в отношении государственных и муниципальных служащих. России нужна новая степень защиты суверенитета, обеспечения территориальной целостности, противодействия внешнему правовому давлению, и новый текст Конституции должен в этом помочь.

В-седьмых, поправки в Конституцию на новом уровне гарантируют безопасность личности, защиту персональных данных. В ст. 71 – предметы ведения Российской Федерации теперь находятся "информация, информационные технологии и связь, обеспечение безопасности личности, общества и государства при применении информационных технологий, обработки цифровых данных", что, безусловно, будет способствовать и безопасному развитию бизнеса в стране.

4. Но есть ещё одна существенная особенность, возникшая в связи с поправками 2020 года в Конституцию РФ – сам её текст стал не только более объёмным, но и значительно более сложным. Её надо просто читать со словарём.

Чего только стоит "терминологическая атака" на знакомящихся (изучающих) ст. 67 Конституции России: «Российская Федерация обеспечивает защиту своего суверенитета и территориальной целостности. Действия (за исключением делимитации, демаркации, редемаркации государственной границы Российской Федерации с

сопредельными государствами), направленные на отчуждение части территории Российской Федерации, а также призывы к таким действиям не допускаются». Ранее понятия «делимитация», «демаркация», «редемаркация» содержались в ст. 26 Закона Российской Федерации от 01.04.1993 № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации», в котором отсутствуют определения (толкования) этих понятий.

Может быть, эти три слова, уточняющие содержание конституционной нормы о суверенитете и территориальной целостности страны, действительно важны в её основном законе, но ведь подавляющее большинство граждан России не знакомы с тонкостями пограничного и дипломатического права.

Или другие примеры.

Правопреемство государства как переход прав и обязанностей одного государства к другому или смена одного государства другим государством в несении ответственности за международные отношения какой-либо территории. Требуется разъяснений и п. 2 ст. 67<sup>1</sup> Конституции РФ в части термина "государственное единство", под которым принято понимать принцип организации государства, заключающийся в признании государства как единого целого всеми его частями. Государственное единство Российской Федерации подразумевает, что Россия является не простым соединением образующих её частей, а представляет собой единое государство, в котором обеспечивается целостность и неприкосновенность территории; единое гражданство и единый правовой статус личности; единое экономическое пространство, в т.ч. использование единой денежной единицы; верховенство Конституции и федеральных законов на всей территории; единство системы органов государственной власти. Государственное единство предполагает отказ от каких-либо проявлений сепаратизма, т.е. такой политики в отдельных частях государства, которая не учитывает интересов всего государства и противопоставляет им местные интересы.

Из этой же "серии" упоминание о государствообразующем народе (п. 1 ст. 68) – как народе, чьими основными усилиями, как в прошлом, так и настоящем и будущем создана, развита и отрегулиро-

вана территориальная, политическая, экономическая, культурная и этическая безопасность и целостность государства.

Список этот может быть продолжен и такими терминами, как "соотечественники" (п. 3 ст. 69), "национальное развитие" (п. "е" ст. 71), "непрерывное образование" (п. "е" ст. 71), "информационные технологии" (п. "м" ст. 71), "духовное нравственное развитие детей" (п. 4 ст. 67), "оборот цифровых данных" (п. "м" ст. 71), подзабытый на время и теперь вводимый в конституционное пространство "здоровый образ жизни" (п. "ж" ст. 72), "социальное партнёрство" и "социальная солидарность" (ст. 75<sup>1</sup>), межгосударственные органы (ст. 79), "внутренние угроза национальной безопасности" (п. "ж" ст. 83), "традиционные семейные ценности" (п. "ц" ч. 1 ст. 114), "гражданское общество" (п. "е"<sup>1</sup> ч. 1 ст. 114), "экологическая культура" (п. "е"<sup>5</sup> ч. 1 ст. 114) и другие.

При всей разноплановости, этот понятийный ряд объединяет определённая сложность восприятия и усвоения. Конституцию теперь действительно необходимо читать (изучать) со словарём (справочником). Пожелаем в этом успехов нашим студентам, магистрантам, да и преподавателям, а вместе с ними и всем гражданам (и не гражданам) нашей страны.

Ведь усвоил наш народ (через личную жизнь) такие термины как МРОТ, патриотизм, социальное государство, потребительская корзина, другие понятия.

Однако, есть и свои "подводные камни". При отсутствии однозначного юридического толкования термины могут стать объектом и инструментом различных политических спекуляций путём произвольного их толкования (чересчур широкого или, наоборот, узкого) и жонглирования в тех или иных, в т.ч. неблагоприятных целях. Чтобы юридическая наука оставалась точной наукой, необходимо дать авторитетное толкование терминов, которыми насыщена новая редакция Конституции РФ, в законодательных актах, решениях Верховного или Конституционного судов, Минюста или иных министерств, которым подведомственна сфера применения (и толкования) соответствующих

терминов. Нельзя не обратить внимание и на возросшую противоречивость текста Конституции России (в ней остаётся п. 4 ст. 15 о верховенстве норм международного права). Но это уже другая тема.

### **Библиографический список**

Глотов С.А., Григорьев И.А., Губин А.Н., Лычагин А.Г., Савёлов О.П., Терентий Л.М. Право Евразийского Экономического Союза / Под ред. д.ю.н. проф. С.А. Глотова. – М.: Московская международная академия; Кубанский государственный аграрный университет; Галлея-принт, 2016. – 304 с.

Глотов С.А., Губин А.Н., Григорьев И.А., Синяева Н.А., Кочетков В.В. Конституция и конституционное развитие России: поправки – 2020. Учебное пособие в форме презентации / Под ред. д.ю.н. проф. С.А. Глотова. – Москва: Московский государственный областной университет; Белый ветер, 2020. – 256–128 с.

Мисливская Г. ЦИК подвёл окончательные итоги голосования по Конституции // РГ, 2020, 3 июля.

**Ирина Александровна Алешкова**

Ст. научный сотрудник отдела правоповедения ИНИОН РАН,  
ст. научный сотрудник Научной лаборатории  
проблем развития современного права  
Московского государственного областного университета  
кандидат юридических наук, доцент

**Irina Alexandrovna Aleshkova**

Senior Researcher, Department of Law, INION RAS,  
Senior Researcher, Scientific Laboratory  
development problems of modern law Moscow State Regional University,  
PhD in Law, Associate Professor

**РЕАЛИЗАЦИЯ ПРИНЦИПОВ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА  
КОНСТИТУЦИОННЫМИ (УСТАВНЫМИ) СУДАМИ  
СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.**

Принципы конституционного права выступая регуляторами общественных отношений не только аккумулируют в своем содержании опыт предыдущего правового развития и семантически значимую правовую информацию, накопленную в результате развития культуры, знания и права, но и являются элементом преемственности между разными уровнями правового регулирования.

Конституционные и уставные суды субъектов Российской Федерации как значимый институт публичной власти реализуя принципы конституционного права создают устойчивую и единообразную **правоприменительную практику**.

Реализация принципов конституционного права конституционными и уставными судами субъектов Российской Федерации является значимым фактом, даже при наличии тенденции децентрализации, влекущей за собой существенное уменьшение (фактически нуллификацию) предмета конституционного (уставного) регулирования<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Более подробно об этом см.: Умнова И.А. Проблемы децентрализации и перспективы оптимизации современной российской модели разграничения предме-

Диалектическое единство принципов конституционного права с нормами Конституции Российской Федерации, конституций (уставов) субъектов Российской Федерации даёт возможность судам *формулировать на их основе обоснованную правовую аргументацию и преодолевать неопределённость в возникающих вопросах правового регулирования.*

Так, например, в Постановлении Конституционного суда Республики Дагестан от 14 января 1999 г. подчёркивается, что из содержания ст. 1, 2, 4 и 5 Конституции Республики Дагестан в их взаимосвязи следует, что принцип равноправия народов Дагестана относится к основам конституционного строя Республики Дагестан. Поскольку никакие другие положения Конституции Республики Дагестан не могут противоречить основам конституционного строя, законодатель обязан гарантии равенства избирательных прав граждан согласовывать с принципом равноправия народов Дагестана, что не исключает возможность ограничения избирательных прав граждан, если это связано с реализацией принципа равноправия народов Дагестана, защитой прав национальных меньшинств. Ограничение, связанное с образованием национально-территориальных избирательных округов, не приводит к лишению права граждан быть избранными в представительные органы местного самоуправления по общим избирательным округам и национально-территориальным избирательным округам, соответствующим их национальности<sup>1</sup>.

В Постановлении Конституционного суда Республики Марий Эл от 12 октября 2017 г. обозначено, что по смыслу взаимосвязанности статей Конституции Республики Марий Эл, устанавливающих принцип соответствия нормативных правовых актов, принимаемых в Республике Марий Эл по предметам совместного ведения Российской

---

тов ведения и полномочий в контексте доктрины субсидиарности // Сравнительное конституционное обозрение // Институт права и публичной политики. 2012. № 2 (87).

<sup>1</sup> Постановление Конституционного суда Республики Дагестан от 14 января 1999 г. по делу о проверке конституционности ч. 3 ст. 11 и п. 18 ст. 34 Закона Республики Дагестан от 24 марта 1998 г. «О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления» в связи с жалобами граждан И.К. Гаджимагомедова и И.Н. Набиева // СПС «КонсультантПлюс».

Федерации и её субъектов федеральному регулированию, правовое регулирование социальной защиты граждан, нуждающихся в поддержке со стороны государства, должно быть основано на требованиях федерального законодательства и обеспечивать эффективную государственную защиту социально незащищённым категориям населения<sup>1</sup>.

Также следует отметить, что при осуществлении конституционного нормоконтроля зачастую *осуществляется проверка на предмет согласованности норм регионального законодательства с принципами конституционного права и соответственно принципы конституционного права в практике конституционных (уставных) судов субъектов РФ используются как критерий оценки.*

Так, например, в Постановлении Конституционного Суда Республики Башкортостан от 5 февраля 2002 г. №18-П обозначено, что принцип равного избирательного права на данной стадии избирательного процесса предполагает юридическое равенство, равный правовой статус избирателей того избирательного округа, где выдвинут кандидат. Однако правовые последствия, предусмотренные оспариваемыми положениями, нарушают этот принцип, поскольку невозможность собственноручного внесения избирателем данных в подписной лист, влечёт за собой признание этих подписей недостоверными<sup>2</sup>.

*На основе принципов конституционного права конституционными (уставными) судами субъектов Российской Федерации формулируются правовые позиции.*

---

<sup>1</sup> Постановление Конституционного суда Республики Марий Эл от 12 октября 2017 г. по делу о проверке соответствия Конституции Республики Марий Эл абз. 1 п. 2 Порядка предоставления ежемесячной денежной выплаты семьям при рождении третьего ребёнка или последующих детей до достижения ребенком возраста трёх лет, утвержденного постановлением Правительства Республики Марий Эл от 7 сентября 2012 г. №335, в связи с жалобой гражданки Шашковой В.В // СПС «Консультант-плюс».

<sup>2</sup> Постановление Конституционного суда Республики Башкортостан от 5 февраля 2002 г. №18-П по делу о конституционности ч. 5 ст. 37, ч. 1 ст. 55, ч. 1 ст. 56 Кодекса Республики Башкортостан о выборах в связи с жалобой гражданина Галиахметова Ф.С // СПС «Консультантплюс».

Так, в Постановлении Конституционного Суда Республики Адыгея от 30 марта 2017 г. по делу о проверке конституционности положения ч. 12 ст. 72 Закона Республики Адыгея от 4 августа 2005 г. № 351 «О выборах депутатов Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея» в связи с жалобой гражданина С.П. Коблева руководствуясь принципами конституционного права, составляющими основу взаимодействия человека, гражданского общества и российского государства, в частности, принципом свободных выборов, принципом равенства прав и свобод, принципом единства системы правового регулирования избирательных прав Суд сформулировал значимую правовую позицию – «как и большинство основных прав и свобод человека, право пользоваться родным языком не носит абсолютного характера. Оно призвано обеспечить реализацию интересов лица в определённой сфере социокультурных отношений, но не предполагает предоставления ему неограниченных возможностей использования родного языка во всех публичных отношениях. Сущностью этого права выступает конституционно гарантированная возможность каждому человеку на самоопределение и самовыражение в плане вербальной, духовно-культурной идентичности. Поэтому главным публичным конституционно-правовым следствием этого права выступает недопустимость не предусмотренного законом воспрепятствования лицу пользоваться в любых ситуациях и отношениях тем языком, который он указывает в качестве родного, не подменяя при этом понятия «государственный язык» и «родной язык»<sup>1</sup>.

*Также в своей практике суды, реализуя принципы конституционного права, подчёркивают их значимость и ориентируют законодателя на важность их соблюдения.*

Так, например, в Постановлении от 21 апреля 2017 г. по делу о проверке конституционности абз. 6 ст. 13 Закона Республики Север-

---

<sup>1</sup> Постановлении Конституционного суда Республики Адыгея от 30 марта 2017 г. по делу о проверке конституционности положения ч. 12 ст. 72 Закона Республики Адыгея от 4 августа 2005 г. №351 «О выборах депутатов Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея» в связи с жалобой гражданина С.П. Коблева // Режим доступа: <http://ksra.ru/resheniya-suda/postanovleniya/475-postanovlenie-ks-ra-ot-30-marta-2017-goda.html> (дата обращения 22 мая 2020 г.).

ная Осетия-Алания от 30 декабря 2015 г. № 48-РЗ «О республиканском бюджете Республики Северная Осетия-Алания на 2016 год» по запросу Прокурора Республики Северная Осетия-Алания В.П. Векшина судом акцентируется внимание на том, что в сфере социального обеспечения субъекты Российской Федерации и муниципальные образования обязаны руководствоваться в том числе и принципами во взаимосвязи с другими предписаниями, в числе которых принцип сохранения и возможного повышение ранее достигнутого уровня социальной защиты граждан с учётом специфики их правового, имущественного положения; принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства путём сохранения стабильности правового регулирования и др.<sup>1</sup>

*В решениях конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации часто встречается решения, в которых раскрывается система и содержание ряда принципов конституционного права.*

Так, например, в Постановлении Конституционного Суда Республики Ингушетия от 30 ноября 2016 г. № 12-П отмечено, что в ст.7 и 18 Конституции Республики Ингушетия закреплены принципы верховенства права и равенства всех перед законом и судом. Этими конституционными принципами предопределяется обращенное к органам государственной власти Республики Ингушетия и органам местного самоуправления требование формальной определённости, ясности, чёткости и непротиворечивости, издаваемых ими нормативных правовых актов<sup>2</sup>.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации и Конституцией Кабардино-Балкарской Республики одним из основных

---

<sup>1</sup> См.: Вестник Конституционного Суда Республики Северная Осетия-Алания. Владикавказ. 2018. № 14 // Режим доступа: <http://www.ksrso.ru/docs/> (дата обращения 10 июня 2020 г.).

<sup>2</sup> Постановление Конституционного Суда Республики Ингушетия от 30 ноября 2016 г. №12-П по делу о проверке конституционности ст. 32 Устава муниципального образования «Сельское поселение Барсуки» Назрановского муниципального района в связи с запросом Уполномоченного по правам человека в Республике Ингушетия // СПС «КонсультантПлюс».

принципов выступает принцип разделения властей, одно из основных требований которого – строгое разграничение компетенции органов государственной власти. Любой государственный орган может принимать только такие решения и осуществлять только такие действия, которые входят в его компетенцию, определённую конституцией и законами<sup>1</sup>.

В Определении Конституционного Суда Республики Башкортостан от 13 октября 2015 г. № 89-О отмечается, что принцип самостоятельности бюджетов, означает право органов государственной власти и органов местного самоуправления в соответствии с Бюджетным кодексом РФ самостоятельно определять формы и направления расходования средств бюджетов (за исключением расходов, финансовое обеспечение которых осуществляется за счёт межбюджетных субсидий и субвенций из других бюджетов бюджетной системы РФ); недопустимость установления расходных обязательств, подлежащих исполнению за счёт доходов и источников финансирования дефицитов других бюджетов бюджетной системы РФ, а также расходных обязательств, подлежащих исполнению одновременно за счёт средств двух и более бюджетов бюджетной системы РФ, за счёт консолидированных бюджетов или без определения бюджета, за счёт средств которого должно осуществляться исполнение соответствующих расходных обязательств. Установление и исполнение расходных обязательств субъекта РФ относится к бюджетным полномочиям субъекта РФ; расходы по обязательствам субъектов РФ устанавливаются

---

<sup>1</sup> Постановление Конституционного Суда КБР от 12 ноября 1996 г. №2–11 по делу о проверке конституционности Постановлений Кабинета Министров (Правительства) Кабардино-Балкарской Республики № 148 от 28 июня 1993 г. «Об утверждении отраслевой Программы приватизации предприятий и организаций промышленно-строительного комплекса АППСА «Каббалкпроектстрой», №301 от 24 декабря 1993 г. «О передаче предприятиям и организациям строительного комплекса КБР имущества жилищного фонда», а также Распоряжений Госкомимущества КБР №835 от 15 декабря 1994 г. и №317 от 10 октября 1995 г. // СПС «КонсультантПлюс».

путём принятия законов и (или) иных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации<sup>1</sup>.

Реализация принципов конституционного права судами конституционной (уставной) юрисдикции выступает как важная составная часть действительности конституционных предписаний, так как оказывает непосредственно позитивное влияние на обеспечение прав и свобод.

Анализ судебной практики показывает, что принципы конституционного права в практике судов конституционной (уставной) юрисдикции характеризуются не только преемственностью, но и имеют своё развитие.

Так, например, исходя из анализа судебной практики можно отметить, что при обосновании своих доводов были обозначены следующие принципы:

- принцип приоритетности реального исполнения основных прав и свобод коренных малочисленных народов Севера на пользование природными ресурсами и осуществление традиционной хозяйственной деятельности<sup>2</sup>;

---

<sup>1</sup> Определение Конституционного Суда Республики Башкортостан от 13 октября 2015 г. №89-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Садретдиновой Г.Б. на нарушение её конституционных прав п. 3.14 Положения о порядке предоставления мер социальной поддержки по оплате жилого помещения, отопления и освещения специалистам государственных и муниципальных учреждений, проживающим и работающим в сельских населённых пунктах и рабочих посёлках, утверждённого Постановлением Правительства Республики Башкортостан от 25 сентября 2006 г. №275 «О реализации Закона Республики Башкортостан «О мерах социальной поддержки специалистов, проживающих и работающих в сельской местности и рабочих посёлках» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> Постановление Конституционного суда РС(Я) от 15 апреля 2015 г. №1-П по делу о проверке конституционности пунктов 5 и 9 Порядка распределения квот добычи водных биологических ресурсов в целях обеспечения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации на территории Республики Саха (Якутия), утверждённого постановлением Правительства Республики Саха (Якутия) от 12 февраля 2010 г. №54 // СПС «КонсультантПлюс».

- принцип конституционной добросовестности<sup>1</sup>.

Таким образом исходя из отмеченного можно сделать вывод о том, что в практике конституционных (уставных) судов субъектов РФ не только эффективно реализуются принципы конституционного права, но и сложилась устойчивая практика их применения, особенно в сфере защиты прав и свобод. Реализация принципов конституционного права основывается на *рационализме* и служит целям *гармонизации, сбалансированного и устойчивого регулирования различных аспектов общественной жизни*. Принципы конституционного права как системообразующий элемент и как правовой регулятор общественных отношений наряду с нормами конституционного права составляют основу конституционного права. Реализуемые в судебной практике, они обеспечивают прямое действие Конституции РФ, так как все принципы конституционного права не только диалектически взаимосвязаны с нормами конституций, но и характеризуются бинарностью.

---

<sup>1</sup> Постановление Конституционного Суда РС(Я) от 20 ноября 2014 г. №10-П по делу о проверке конституционности п. 200 Перечня соискателей долгосрочных лицензий на пользование объектами животного мира (приложения) к распоряжению Правительства Республики Саха (Якутия) №285-р от 30 марта 2010 г. «О заключении договоров о предоставлении территорий, акваторий, необходимых для осуществления пользования охотничьими животными» по ходатайству народного депутата Республики Саха (Якутия) В.Н. Губарева // СПС «КонсультантПлюс».

**Багдасарян Сусанна Джамилловна**

доктор исторических наук, доцент,  
профессор кафедры теории права и  
государственно-правовых дисциплин МЮИ

## **ЮРИДИКО-АНТРОПОЛОГИЧЕСКОЕ ПОЗНАНИЕ ЧЕЛОВЕКА**

**Аннотация.** Рассматриваются актуальные проблемы изучения человека в юридической антропологии. Исследуется представление о человеке в системе права, который выступает одновременно субъектом и объектом правового бытия и объектом юридикo-антропологического познания. В этом случае применяется социокультурный подход к познанию «правового человека» с учётом культурно-психологической картины знаний.

**Ключевые слова:** человек; право; система права; юридическая антропология.

**Baghdasaryan S.J.**

doctor of historical Sciences, Associate Professor,  
Professor of the Department of theory of law  
and state legal disciplines  
International law Institute.

## **LEGAL AND ANTHROPOLOGICAL HUMAN KNOWLEDGE**

**Annotation.** The article deals with actual problems of studying the human being in legal anthropology. The article examines the concept of a person in the system of law, who is both the subject and object of legal existence and the object of legal and anthropological knowledge. In this case, a socio-cultural approach to the knowledge of the "legal person" is applied, taking into account the cultural and psychological picture of knowledge.

**Key words:** person; law; legal system; legal anthropology.

В последние десятилетия тенденция гуманизации права вызвала ренессанс науки «Юридическая антропология». Учёные исследователи проблемы соотношения человека и правовых институтов [1], их регуляторов ставят перед нами различные вопросы о развитии индивидуума в системе общественных отношений. Вследствие этого

научного процесса возникают новые подходы к анализу предмета выделения научной области [2].

При этом сложилась классическая система изучения человека в следующих правовых реалиях:

- становление, развитие и соотношений систем традиционного и обычного права;

- сохранение обычного права в современных правовых системах;

- формированию явления «правовой плюрализм» в современном культурно-политическом и правовом пространстве;

- трансформации семьи, как важнейшего социального института, его гендерных ролей;

- место личности в международном правовом пространстве в условиях глобализации и тенденции к интеграции права в рамках правовой эволюции;

- место юридической антропологии в современной юриспруденции.

Юридическая антропология в рамках различных эмпирических исследованиях [3] с применением междисциплинарного и комплексного анализа позволяет проследить место личности, норм обычного и традиций в правовой культуре современного общества с различными правовыми устоями. Это даёт возможность проследить правовую преэссенциальность и правовую логику в применении правового обычая в правовых семьях современности, институтах публичного и частного права. Рассматривается значение национального права в мировом пространстве, проблемы возникающие в рамках увеличения роли личности, её прав, механизма реализации их в условиях роста государственных социальных регуляторов.

Но самым сложным явился процесс формирования методологических подходов [4] в антропологии права из-за тесных взаимосвязей с различными гуманитарными научными изысканиями [5], где также человек является главным субъектом исследования. Таким образом, методологическое основание науки развивается в системе применения философских, исторических, социологических юридических методов, что позволяет выявить феномен человека в правовой

эволюции с применением формально-юридического метода, проследить становление правового статуса личности (индивида, гражданина) в хронологии генезиса общества.

В.В. Бочаров [6], изучающий проблемы юридической антропологии, пошел по пути рассмотрения главного объекта для юридической антропологии в рассмотрении «неписанного закона» в широкой философско-правовой трактовке, что позволило выстроить новую концепцию предмета исследования

Антропология права, как и любая наука, прошла в своем концептуальном развитии ряд стадий, на каждой из которых были отработаны определённые подходы в понимании и объяснении корреспондирующих им аспектов и исторических форм существования и проявления права. Генетическая и эволюционная, структурная и функциональная исследовательская парадигма – это лишь неполный перечень методологических оснований, определивших предмет и категориально-понятийный аппарат отдельных направлений и школ культурно-исторически ориентированной социальной науки, в том числе и юриспруденции. Особое место в общем объёме исследовательских приёмов антропологии права занимает использование в качестве метода исследования генезиса и развития права техники бинарных оппозиций. В структуре их базовых представлений, собственно, и протекал исторический процесс перехода от традиционных к современным формам и практикам юридической организации социальных отношений. В литературе вопроса достаточно полно раскрыта данная логика описания и объяснения базовых изменений в системах их нормативного регулирования. В своих ключевых определениях антропология права в значительной степени обязана концептуализации структурных влияний и социальных сдвигов, имевших место в культурно-исторической эволюции права, обнаруженных ведущими социологами, этнографами, религиоведами и историками права своего времени.

Структурно юридическая антропология выделяет направления теоретического и эмпирического исследования:

- познание правового состояния бытия человека (гносеологические и методологические проблемы), место его в системе властного

регулирования, непосредственного воздействия институтов государства на индивидуума, формирование правового сознания, правовой культуры в зависимости от исторической перспективы;

- этнографического аспекта для изучения поведенческих форм, видов деятельности человека с развитием права, его источников в различные временные и этнические общественные состояния, вследствие этого анализ правоотношений, конфликтов, возникающих в социуме.

Возможно, произвести систематизацию научных направлений и в следующем порядке: ведущее положение у теоретического основания выделения юридической антропологии, как науки с аппаратом категорий (понятия, термины, методы) в области научного правового познания. Второе место отвести онтологии юридической науки антропологии, которая акцентирует свой предмет на правовом бытии человека в различных системах и правовых культурах. И только на третью позицию в научном анализе ставить проблемы этнографического влияния на правового человека в различных историко-правовых, политических и культурных парадигмах.

Наука испытывает влияние со стороны достижений современного общества в социально-экономической, политической и культурной среде. Отсюда учёные, анализируя становление юридической антропологии как науки, определяют её понятийно-категориальный инструментарий, исходя из идеом правового познания человека в системе философского восприятия института свободы, прав, социальной ответственности в различных видах, гражданства, институтов собственности и других категорий. В то же время данное научное направление затрагивает генезис государственных институтов с обоснованием истоков поликультурности общественного развития человека.

Следовательно, оформление юридической антропологии как отдельной научной области за последние немало двести лет имеет комплексный характер в обосновании методологического анализа правовой эволюции человека и общества в зависимости от исторической перспективы, пространственных характеристик институтов власти в догосударственный и государственно-организованный период. Юридическая антропология обосновала генезис человека и общества в

его юридическом состоянии. Научно-исследовательская база стала следствием усложнения теории права и научных профессиональных подходов.

Резюмируя на основе исследовательских изысканий, учёные-юристы [7] выделили в юридической антропологии следующие парадигмы:

1. Человек как центр права и основной критерий социально-нормативного регулирования.

2. Эволюция права с наличием элементов от прогресса, регресса и стагнации;

3. Структурная функциональность правовой среды человека.

Антропология права тогда в таком разрезе представляет собой двухуровневую систему научной отрасли:

– это изучение логико-философского блока информации о праве и государстве;

– рассмотрение практического прикладного комплекса в реальной правовой деятельности.

#### **Библиографический список**

1. Пучков О.А. Юридическая антропология и развитие науки о государстве и праве: Теоретические основы. Дисс. ... доктора юрид. наук. Екатеринбург. 2001. – 503 с.; Мечников, И.И. Этюды о природе человека / И.И. Мечников. – 6-е изд., стер. – М.: Юрайт, 2019. – 248 с. и др.

2. Социокультурная антропология права: коллективная монография / под ред. Н.А. Исаева, И.Л. Честнова. – СПб.: Алеф-Пресс, 2015. – 840 с.

3. Кочетыгова Н.И. Правовой обычай как источник права России: на примере этнического правового обычая. Дисс. ... канд. юрид. наук. – Москва, 2007. – 228 с.; Агафонова Е.А. Юридическая антропология: концептуальные идеи и принципы. Дисс. ... канд. юрид. наук. – Ростов на /Дону. 2009. – 144 с.

4. Пилюгина П.С. Антропологический метод познания права: теоретико-правовой анализ. Дисс. ... канд. юрид. наук. – Краснодар. 2009. – 162 с.; Сушкова Ю.Н. Методология юридической антропологии // Социально-политические науки. 2017. № 1. С. 165–170. и др.

5. Честнов И.Л. Общество и юриспруденция на исходе второго тысячелетия: Монография. – СПб.: Общество «Знание», СПБИНВЭСЭП, 1999. – 124 с.; Его же. Право как диалог: к формированию новой онтологии правовой реальности. – СПб., 2000. – 104 с.

6. Бочаров В.В. Антропология права. Статьи, исследования / В.В. Бочаров. Изд-во.: С.-Петербургский государственный университет, 2013. – 460 с. Его же. Неписанный закон: Антропология права / В.В. Бочаров. Научное исследование. 2-е изд. – СПб. Изд-во: Академия исследования культуры. 2013. – 328 с.

7. Рулан Н. Юридическая антропология / Н. Рулан. Учебник для вузов. Перевод с франц / Отв. редактор член-корр. РАН, д-р юрид. наук, проф. В.С. Нерсесянц. – М.: НОРМА, 1999. – 310 с.; Ковлер, А.И. Антропология права: учебник / А.И. Ковлер. М.: НОРМА (Издательская группа НОРМА-ИНФРА М), 2002. – 480 с.

**Балашова Татьяна Николаевна**

профессор кафедры теории права  
и государственно-правовых дисциплин МЮИ г. Москва

## **ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВА ГРАЖДАН В СФЕРЕ ОХРАНЫ ЗДОРОВЬЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ**

На современном этапе правового развития российского общества остро встает проблема правового регулирования отношений в сфере охраны здоровья граждан. Это обусловлено, в частности, недостаточностью обоснованных научных работ, которые охватывали бы весь спектр правового регулирования прав человека в сфере охраны здоровья, а также разрабатывали новые подходы к определению прав пациентов, их нормативного закрепления и путей разрешения проблемы реализации и защиты указанных прав.

Значительное количество сложностей возникает из-за недостаточной правовой культуры и осведомленности граждан о своих правах, а также не достаточного урегулирования прав и обязанностей медицинского персонала. Это во многом обусловлено тем, что отно-

шения, которые возникают между пациентом и врачом, преимущественно регулируются разрозненными нормативными и подзаконными актами, а иногда и такими, которые предназначены для служебного пользования.

Обеспечение прав и свобод человека в государстве происходит, прежде всего, путём принятия соответствующих законов, определяющих какие права и в какой сфере правоотношений имеет каждый гражданин. Став полноценным членом Совета Европы 28 февраля 1996 г., ратифицировав «Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод» от 4 ноября 1950 года<sup>1</sup> и последующих протоколов к ней, Россия взяла на себя обязательство привести законодательство об охране здоровья в соответствие с мировыми стандартами. Такое обязательство обуславливает необходимость учитывать в действующем законодательстве опыт зарубежных стран относительно сферы охраны здоровья, а также статус пациента и его реализацию.

В настоящее время в России действует Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»<sup>2</sup> (далее по тексту ФЗ № 323 от 21.11.2011), который, наравне с Конституцией Российской Федерации<sup>3</sup> и другими законодательными актами, регулирует права граждан на получение доступной и качественной медицинской помощи независимо от пола, возраста, национальности, состояния, имущественного положения, места жительства, убеждений и от других обстоятельств.

Однако, принимая во внимание историческое развитие права на здоровье, можно отметить, что нормативное закрепление указанного права возникло сравнительно недавно – в середине XX века. Так, в европейских конституциях XVIII–XIX вв. вообще не упоминалось о праве на здоровье, не смотря на то, что другие права человека провоз-

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 1997. № 26. Ст. 3024.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2011. № 48. Ст. 6724.

<sup>3</sup> РГ. 2014. № 31.

глашались<sup>1</sup>. В современном праве право на здоровье – высшее неотчуждаемое благо каждого человека<sup>2</sup>.

В научной литературе различают объективное и субъективное право на здоровье. В объективном смысле – это совокупность норм, которые закреплены на законодательном уровне в нормативных актах, и которые регулируют отношения в сфере охраны здоровья граждан. В субъективном смысле – это права граждан, регулируемые нормами права, возникающие при получении медицинской помощи, а также в связи с медицинским вмешательством<sup>3</sup>.

Человек имеет немало прав в сфере охраны здоровья. В свою очередь, охрана здоровья граждан, в соответствии со ст. 2 ФЗ от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан»<sup>4</sup>, представляет собой систему мер, которые направлены на сохранение и укрепление физического и психического здоровья каждого человека, предоставление ему качественной медицинской помощи.

Классифицировать права человека в сфере охраны здоровья можно по различным основаниям. Например, Н.И. Беседкина предлагает разделять права в сфере охраны здоровья в зависимости от способа реализации и защиты на индивидуальные, которые реализуются и защищаются человеком самостоятельно и коллективные, которые реализуются и защищаются населением совместно с органами государственной власти<sup>5</sup>. В.И. Акопов, выделяя отдельно права пациентов, давая им детальную характеристику, классифицирует их на основные, которые составляют основу правоотношений врач-пациент; специфические, которыми наделены отдельные категории граждан и дополни-

---

<sup>1</sup> Тобес Брижит. Право на здоровье: Теория и практика / Брижит Тобес. – М.: Устойчивый мир, 2001. С. 11.

<sup>2</sup> Ремизов, И.В. Правовое обеспечение профессиональной медицинской деятельности медицинских работников: учеб. пособие для вузов. – Изд. 3-е, доп. и перераб. Серия «Среднее профессиональное образование»/ Г.В. Бирлидис, И.В. Ремизов, Е.П. Калининченко. Под. общ. ред. И.В. Ремизова. – Ростов-на-Дону, 2009. С. 23.

<sup>3</sup> Медицинское право: учебное пособие / Г.Р. Колоколов, Н.И. Махонько [и др.]. – М.: Дашков и К, 2009. С. 143.

<sup>4</sup> СЗ РФ. 2011. № 48. Ст. 6724.

<sup>5</sup> Беседкина, Н.И. Медицинское право: Учебное пособие / Н.И. Беседкина, Ю.А. Дмитриев, Э.А. Иваева, Е.В. Шленева. – М., 2006. С. 63.

тельные<sup>1</sup>. Существует и более развернутая классификация прав в сфере охраны здоровья граждан, в частности, по субъектам реализации – основные, специальные и особые права<sup>2</sup>.

В принципе любая классификация призвана выявить сущность явления, раскрыть его содержание и закономерности. Научная классификация имеет важное ориентирующее значение для теоретической и практической деятельности. Анализ общих свойств объектов любой теории определяет сложность её структуры и специфику отображения в окружающей действительности.

Проанализировав предложенные учёными группы прав граждан и непосредственно пациентов в сфере охраны здоровья, делая упор на общую классификацию прав человека, считаем, что наиболее целесообразной является классификация прав граждан в сфере охраны здоровья в зависимости от их нормативно-правового закрепления в действующем законодательстве, поскольку она способствует более полному анализу особенностей указанных прав, раскрывает их содержание.

Первую группу прав граждан составляют основные права, принадлежащие всем гражданам, закреплённые Конституцией РФ, которые направлены на укрепление здоровья человека, защиту от неправомерного посягательства на его здоровье. К этой группе относятся: право на жизнь, право на уважение достоинства, право на личную неприкосновенность, запрет собирать, хранить, использовать и распространять конфиденциальную информацию о лице без его согласия, право на достаточный жизненный уровень для себя и своей семьи, защите материнства и детства и другие.

Вторую группу прав составляют права, закреплённые в международных правовых актах, к которым относятся:

---

<sup>1</sup>Акопов, В.И. Медицинское право: современное здравоохранение и право граждан на охрану здоровья: Учебно-практическое пособие для практикующих юристов и врачей. – Ростов-на-Дону: Феникс, 2012. – 484 с.

<sup>2</sup>Современное медицинское право в России и за рубежом: Сб. науч. тр./РАН. ИНИОН. Центр социал. науч.-информ. исслед.; Отд. правоведения; ИГП. Центр эколого-правовых исслед.; Центр адм.-правовых исслед.; Отв. ред.: Дубовик О.Л., Пивоваров Ю.С. – М.: ИНИОН, 2003. С. 275.

- право на жизнь и личную неприкосновенность (ст. 3 Всеобщей декларации прав человека 1948 г.)<sup>1</sup>,

- охрана материнства и детства (ст. 10 Международного пакта о экономических, культурных и социальных правах 1966 г.)<sup>2</sup>,

- право на достаточный жизненный уровень, (ст. 11 Международного пакта об экономических, культурных и социальных правах 1966 г.)<sup>3</sup> и другие.

Такое разделение подчёркивает, что создатели Конституции Российской Федерации, разрабатывая второй раздел «Права и свободы человека и гражданина», учли все достижения международного права в области прав человека и закрепили их на конституционном уровне. Тем самым, были гарантированы права и свободы человека и гражданина, провозглашенные международными документами о правах человека. Эти права составляют основу для других прав в сфере охраны здоровья, закрепляются в других нормативно-правовых актах. Именно из этого начала прав, входящих в систему прав граждан в сфере охраны здоровья, берут начало права пациентов, правила отношений с пациентами и организация всей системы охраны здоровья граждан России.

Третью группу прав составляют специальные права граждан в сфере охраны здоровья, которыми наделены все, кто обращается за медицинской помощью, при этом гражданин приобретает статус «пациента» и становится субъектом правоотношений.

Права пациентов сгруппированы, преимущественно, в Федеральном законе № 323 от 21.11.2011 и детализируются в различных нормативных актах. В статье 19 указанного закона закреплено положение, что каждому гарантируется право на медицинскую помощь, которая оказывается как бесплатно, так и на платной основе. Также в главе 4 установлен перечень прав пациентов, всесторонне и полно учитывающий их интересы и специфику статуса.

---

<sup>1</sup> РГ. 1998. № 62.

<sup>2</sup> Ведомости Верховного Совета СССР. 1976. № 17(1831).

<sup>3</sup> Там же.

Таким образом, каждый человек имеет право на здоровье, которое определяется перечнем прав пациентов, детализированных в нормативно-правовых актах. При этом следует отметить, что само по себе определение и классификации прав пациентов не были бы эффективными без разработки и принятия единого документа, которым является ФЗ № 323 от 21.11.2011 «Об основах охраны здоровья граждан», где чётко и детально определена вся сфера правоотношений врача и пациента.

Наряду с сохранением отношения к медицинской деятельности как одной из социальных функций государства, в последнее время существует большое количество обстоятельств, свидетельствующих о необходимости изменения приоритетов по основным направлениям государственного регулирования в сфере охраны здоровья. Ввиду этого за последние двадцать лет законодательство Российской Федерации в этой сфере претерпело значительные изменения. В результате модернизации особое внимание было ориентировано на пациента, качественную, доступную, персонализированную систему охраны здоровья, внедрен гарантированный перечень бесплатных медицинских услуг и лекарственных средств, получила развитие первичная медицинская помощь, в рамках которой больному предоставляется возможность самостоятельно выбирать лечащего врача.

Анализируя развитие отечественной системы охраны здоровья, можно выделить следующие новшества, при оказании медицинской помощи гражданам Российской Федерации.

Так, впервые в российском законодательстве в ФЗ от 21.11.2011 № 323 «Об основах охраны здоровья граждан», чётко определены права гражданина в сфере охраны здоровья. Кроме того, 25.11.2013 в указанный Закон были внесены изменения<sup>1</sup>, которые напрямую затрагивают вопросы соблюдения прав граждан при оказании медицинской помощи. Так, внесены поправки в Гражданский процессуальный кодекс РФ, относительно прав граждан, страдающих психическими заболеваниями. Уточнены понятия, которые используются в законе, установлен порядок некоторых процедур, которые касаются

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2013. № 48. Ст. 6165

добровольного и недобровольного психиатрического освидетельствования и лечения.

Главой второй указанного Закона сформулированы совершенно новые принципы охраны здоровья, к которым отнесены: приоритет интересов пациента и охраны здоровья детей, соблюдение врачебной тайны и др. Закрепление указанных принципов характеризует переход к системе охраны здоровья граждан, основанной, прежде всего на приоритете здорового образа жизни<sup>1</sup>.

Главным нововведением законодательства об охране здоровья является объединение в отдельной главе 4 Закона прав и обязанностей граждан в сфере охраны здоровья. Права пациента чётко обозначены частью 5 статьи 19, к примеру, право на отказ от медицинского вмешательства; возмещение вреда в случае нанесения вред здоровью при оказании медицинской помощи и ряд других прав<sup>2</sup>.

Нормативные положения, касающиеся упорядочения системы охраны здоровья граждан, коснулись и обязанностей граждан в данной сфере. Так, согласно статье 27 Закона, на граждан возложены такие обязанности как: 1) забота о сохранении своего здоровья; 2) обязанность проходить медицинские осмотры, а также заниматься профилактикой заболеваний; 3) соблюдать режим и правила поведения пациента<sup>3</sup>.

Коснулись изменения и гарантий соблюдения прав граждан в рамках первой помощи, от оказания которой зависит, соответственно, жизнь человека. Поэтому особое внимание уделено вопросам оказания первой помощи. В частности, в ст. 31 указывается на перечень лиц, обязанных оказывать медицинскую помощь, к которым относятся: 1) сотрудники органов внутренних дел РФ; 2) военнослужащие и работники Государственной противопожарной службы; 3) спасатели аварийно-спасательных служб.

---

<sup>1</sup> Каменская, Н.А. Проблемы формирования общих принципов реализации конституционного права на охрану здоровья и медицинскую помощь в Российской Федерации / Н.А. Каменская // Медицинское право. 2011. № 4. С. 22.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2011. № 48. Ст. 6724.

<sup>3</sup> Там же.

По сравнению с «Основами законодательства РФ об охране здоровья граждан» от 22.07.1993 № 5487-1<sup>1</sup>, из данного перечня исключены водители транспортных средств. При этом в п. 4 ст. 31 ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в РФ» все же предусмотрено право оказывать указанными лицами медицинскую помощь при наличии соответствующей подготовки и навыков. Но проблема, в данном случае, заключается в том, что прежде чем вводить такую норму, необходимо принять меры по обеспечению переподготовки собственников транспортных средств. Пока же указанное право водителей, является ни к чему не обязывающим моральным долгом. Кроме того, в перечне лиц, которые обязаны оказывать медицинскую помощь, не указаны медицинские и фармацевтические сотрудники. По мнению Ю.Д. Сергеева и Е.А. Боговской, именно граждане, которые имеют медицинское образование, в первую очередь должны выполнять свои обязанности в случаях, когда человеку требуется первичная помощь<sup>2</sup>. С этим мнением трудно не согласиться.

Следует обратить внимание, что теперь разграничиваются понятия платных и бесплатных медицинских услуг. Причём существенным моментом является оговорка, что к отношениям по оказанию платных медицинских услуг, применяются положения ч. 8 ст. 84 Закона № 2300-1 «О защите прав потребителей»<sup>3</sup>. Наличие такой нормы предоставляет дополнительные гарантии гражданам, обратившимся за платной медицинской помощью, поскольку исключается необходимость доказывания факта наличия у гражданина прав потребителя. Порядок предоставления медицинскими организациями коммерческих услуг пациентам устанавливается Постановлением Правительства РФ от 4 октября 2012 г. № 1006, которым утверждены Правила предоставления платных медицинских услуг населению медицинскими

---

<sup>1</sup> Российские вести. 1993. № 174.

<sup>2</sup> Сергеев, Ю.Д. Модернизация законодательства: проект Закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» / Ю.Д. Сергеев, Е.А. Боговская // Медицинское право. 2011. № 4. С. 8.

<sup>3</sup> Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. № 15. Ст. 766.

учреждениями<sup>1</sup>. При этом, если пациент отказывается от платных медицинских услуг, это не может быть предпосылкой для сокращения бесплатного оказания медицинской помощи, в рамках федеральной программы государственных гарантий.

Основным достижением законодательства в сфере охраны здоровья граждан следует считать введение ответственности медицинских работников, так как их деятельность имеет особую социальную значимость, поскольку непосредственно связана с обеспечением жизни и здоровья конкретных людей. С учётом этого риск от ненадлежащего медицинского вмешательства возрастает как для самого пациента, так и для врача<sup>2</sup>.

Щё одним моментом модернизации государственного сектора системы охраны здоровья является его финансирование путём вовлечения бизнеса. На это направлены и последние системные действия Правительства РФ, относительно разработки мероприятий по включению государственно-частного партнёрства в реформирование сферы охраны здоровья. Так, принят ФЗ от 29 ноября 2010 г. № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании»<sup>3</sup>, где существенно расширены права частных медицинских организаций по участию в программах обязательного медицинского страхования.

Но, несмотря на достаточно большое количество нормативных правовых актов в сфере охраны здоровья, все же имеются определённые пробелы правового регулирования, которые заполняются многочисленными законодательными инициативами в решении проблем, возникающих в медицинской деятельности. Среди них:

- проблема, связанная с гарантиями обеспечения права граждан на выбор врача, а также медицинского учреждения;

- отсутствие в Федеральном Законе от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»

---

<sup>1</sup> РГ (Федеральный выпуск). 2012. № 5906.

<sup>2</sup> Чеснокова, М.Д. Правовой мониторинг в социальной сфере / М.Д. Чеснокова // Журнал российского права. 2009. № 4.

<sup>3</sup> СЗ РФ. 2010. № 49. Ст. 6422.

дефинитивного определения понятия «медицинские услуги» и нормативного определения понятия «платные медицинские услуги»;

- отсутствие надлежащего правового регулирования частной медицинской деятельности и, в частности, вопросов касающихся профессиональной ошибки врачей;

- отсутствие надлежащего правового регулирования государственно-частного партнёрства.

Правовое регулирование охраны здоровья в России должно быть направлено на сохранение и укрепление здоровья населения. Реализация политики государства в этой отрасли и её реформирования, возможно лишь путём принятия надлежащей нормативно-правовой базы.

Таким образом, вопросы правового регулирования охраны здоровья в России требуют повышенного внимания со стороны государства, ведь здоровье признаётся одним из приоритетных направлений государственной политики и основным фактором национальной безопасности страны. Современная система охраны здоровья РФ нуждается в ресурсных вложениях, поскольку качество медицинского обслуживания и состояние здоровья населения зависят от обеспеченности медицинской отрасли материально-техническими, трудовыми, финансовыми ресурсами и их эффективного использования. Поэтому объективной необходимостью является направление государственной политики, в сфере охраны здоровья, на увеличение продолжительности активной жизни, улучшение демографической ситуации, повышение качества и эффективности медико-санитарной помощи, совершенствование финансирования и управления отраслью, укрепление здоровья всех слоев населения. Улучшение здоровья является интегральным показателем успешности развития государства, всех его институтов и, в основу реформирования этой сферы, должен быть положен межотраслевой комплексный подход.

Подводя итог, можно констатировать, что Конституцией РФ установлена обязанность государства в создании условий для эффективного и доступного для всех граждан медицинского обслуживания в государственных и муниципальных заведениях охраны здоровья. При этом

медицинская помощь, по нормам Конституции РФ, предоставляется безвозмездно. Однако, современная система охраны здоровья России характеризуется наличием существенных проблем и требует глубокого институционального и структурно-функционального реформирования, что существенно ограничено отсутствием финансовых ресурсов государства. Реформирование в области охраны здоровья, прежде всего, должно начинаться с разработки новых обоснованных управленческих решений, внедрением качественно нового инструмента их функционирования.

**Гацко Михаил Фёдорович,**

канд. филос. наук, заслуженный юрист Московской области,  
доцент кафедры теории права и государственно-правовых дисциплин  
Международного юридического института.  
E-mail: Gatsko\_mf@mail.ru.

## **ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРАВ ГРАЖДАН В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ**

**Аннотация.** В статье рассматриваются вопросы соблюдения международных избирательных стандартов в современной России.

**Ключевые слова:** выборы, избирательные стандарты, политические права и свободы человека.

**Gatsko M. F.,**

Ph.D. in Philosophy, Honoured Lawyer of the Moscow region,  
Associate Professor of the Department Theories of Law  
and State Law Disciplines International Law Institute

## **PROBLEMS OF REALIZATION OF ELECTORAL RIGHTS OF CITIZENS IN MODERN RUSSIA**

**Abstract.** The article deals with the issues of compliance with international electoral standards in modern.

**Keywords:** elections, electoral standards, political rights and freedoms.

Избирательное право – один из немногих государственно-правовых институтов, который закреплён и достаточно полно разра-

ботан в нормах международного права. Так, Всеобщая Декларация прав человека, принятая Генеральной Ассамблеей ООН в 1948 году, в пункте 1 статьи 21 закрепляет право каждого человека принимать участие в управлении своей страной непосредственно и через посредство свободно избранных представителей. Далее в пункте 3 этой статьи говорится, что «воля народа должна быть основой власти правительства, эта воля должна находить себе выражение в периодических не-фальсифицированных выборах, которые должны проводиться при всеобщем и равном избирательном праве, путём тайного голосования или же посредством других равнозначных форм, обеспечивающих свободу голосования»<sup>1</sup>.

К концу XX века мировое сообщество выработало комплекс международно-правовых норм в области прав и свобод человека – международные стандарты, и среди них – стандарты, касающиеся проведения свободных, справедливых, подлинных и периодических выборов (международные избирательные стандарты).

Международный пакт о гражданских и политических правах, принятый Генеральной Ассамблеей ООН в 1966 году, в статье 25 также провозгласил право каждого гражданина «принимать участие в ведении государственных дел как непосредственно, так и через свободно выбранных представителей; голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, производимых на основе всеобщего и равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей»<sup>2</sup>.

В 1997 г. Советом Межпарламентского Союза в Париже была одобрена Всеобщая декларация о демократии, в пункте 12 которой говорится: «Ключевым элементом в осуществлении демократии является проведение свободных и честных выборов через регулярные

---

<sup>1</sup> Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948) // РГ, 1995. 5 апреля. № 67.

<sup>2</sup> Международный пакт о гражданских и политических правах (принят 16.12.1966 Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // Ведомости ВС СССР, 1976. 28 апреля. № 17.

интервалы времени, которые обеспечивали бы возможность выражения воли народа».

Государства-участники Содружества Независимых Государств Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод (ст. 2) установили стандарты демократических выборов:

1. право гражданина избирать и быть избранным в органы государственной власти, органы местного самоуправления, в иные органы народного (национального) представительства;

2. принципы периодичности и обязательности, справедливости, подлинности и свободы выборов на основе всеобщего равного избирательного права при тайном голосовании, обеспечивающие свободу волеизъявления избирателей; открытый и гласный характер выборов;

3. осуществление судебной и иной защиты избирательных прав и свобод человека и гражданина, общественного и международного наблюдения за выборами;

4. гарантии реализации избирательных прав и свобод участников избирательного процесса<sup>1</sup>.

Однако, гарантируя право граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, Конституция Российской Федерации не закрепила общих принципов его реализации за исключением выборов Президента Российской Федерации, проводимых на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании (ст. 81).

Заметим также, что в отличие от ряда демократических зарубежных государств, в Конституции Российской Федерации отсутствует и специальная глава, посвященная избирательной системе.

Отчасти этот пробел восполнен нормами Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», однако отечественное избирательное законодательство ещё не в полной мере соответствует международными избирательными стандартам.

---

<sup>1</sup> Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах - участниках Содружества Независимых Государств (ратифицирована Федеральным законом от 2 июля 2003 года № 89-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации, 2005. 28 ноября. № 48. Ст. 4971.

Одной из основных проблем является то, что в настоящее время отечественное избирательное законодательство громоздко и противоречиво. В нём масса пробелов, а также норм, которые не поддаются однозначному толкованию.

На наш взгляд, требует пересмотра процедура регистрации кандидатов и списков кандидатов, которая декларируется как механизм отсекающего от участия в выборах заведомо слабых кандидатов, которые не имеют достаточной поддержки избирателей. Однако на практике система регистрации кандидатов и списков кандидатов на основании подписей избирателей (подписной фильтр), а также система регистрации кандидатов в главы регионов на основании подписей муниципальных депутатов и избранных глав муниципальных образований (муниципальный фильтр) зачастую используется для того, чтобы не допустить на выборы неугодных оппозиционных политиков, опирающихся на широкую общественную поддержку и представляющих реальную конкуренцию провластным кандидатам.

Например, в ноябре 2019 года Территориальная избирательная комиссия Ленинского района Московской области отказала в регистрации практически всем независимым кандидатам, которые выдвинулись в порядке самовыдвижения. Отказ в регистрации получили 49 самовыдвиженцев из 87!

*Очевидно, что как подписной, так и муниципальный фильтры в нынешнем виде уже не отвечают своему конституционно-правовому предназначению.* При этом целесообразно отказаться от сбора подписей в бумажном виде, а перейти к их сбору в электронном виде (через портал госуслуг). В таком случае будут сведены к минимуму злоупотребления, как со стороны команды кандидата, так и со стороны избирательных комиссий.

*Муниципальный фильтр* является довольно спорным институтом. В настоящее время муниципальный фильтр – это от 5 до 10% подписей (по выбору регионального законодателя). Это чрезмерно высокая планка, представляется, что и муниципальный фильтр необходимо снизить: он не должен быть выше 1%. Заметим, что 23 июля 2017 года первый заместитель главы Администрации Президента С.В.

Кириенко предложил отменить фильтр, если он превращается в способ не пускать кандидатов на выборы.

*Подписной фильтр* также необходимо оптимизировать, по нашему мнению, подписной фильтр выше 1% является чрезмерным. Например, Венецианская комиссия рекомендует не требовать сбора подписей в количестве более 1% от числа избирателей в округе<sup>1</sup>. В российском законодательстве эта рекомендация не соблюдается в отдельных регионах для самовыдвиженцев на губернаторских выборах (федеральный закон позволяет региональным законодателям устанавливать данную норму в размере от 0,5% до 2%) и в одномандатных округах на выборах в Государственную Думу и региональные парламенты (федеральный закон в 2014 году установил императивно 3%).

Существует также проблема контроля явки избирателей. В настоящее время нередко используется технология голосования по принуждению на конкретных избирательных участках, удобных для контроля со стороны тех, кто пытается добиться высоких показателей явки и/или высоких результатов определённого кандидата либо определённой партии.

В последнее время участились случаи, когда на выходе или на самих избирательных участках определённые лица, с целью контроля явки определённых избирателей (например, сотрудников предприятия) отмечали пришедших голосовать, не пришедшим, как правило, грозят какие-либо санкции. Решить указанную проблему возможно путём повсеместного внедрения электронного голосования, а также путём замены активного избирательного права на обязанность.

В Московской области в единый день голосования, 8 сентября 2019 года в ряде муниципалитетов был зафиксирован достаточно высокий процент проголосовавших досрочно и вне помещений от числа принявших участие в выборах. Как правило – это поле действия и инициатив для административного ресурса, с помощью которого происходит коррекция итогов голосования в пользу кандидатов от

---

<sup>1</sup> Основополагающие документы Венецианской комиссии в области избирательного права и политических партий. – Кишинёв, 2016. – 560 с.

партии власти. Так, досрочно проголосовали в Жуковском – 8,7% избирателей, в Краснознаменске – 4,9%, в городском округе Власиха – 4,4%, в Мытищах – 4,2%.

В указанных муниципалитетах наблюдатели зафиксировали аномально высокую активность избирателей при проведении досрочного голосования в Королёве. Воспользоваться таким правом желали, в первую очередь, муниципальные служащие, работники бюджетных учреждений, предприятий жилищно-коммунального комплекса. В общем – практически все, кто хоть как-то зависит от местной администрации.

Также участники выборного процесса 8 сентября 2019 года в Подмосковье фиксировали аномальные голосования на дому. Так, в Ступино 15,6%, в Кашире 12,4%, в Орехово-Зуево – 10,1% избирателей.

Например, 8 сентября 2019 года в наукограде Королёв на дому проголосовали 7158 избирателей или 11,3% от граждан, принявших участие в выборах! Для сравнения: в 2018 году на президентских выборах в Королёве на дому проголосовало 1922 человека. При этом явка на последних выборах была вдвое меньше, чем на президентских. Можно ли при таких обстоятельствах говорить о соблюдении принципа свободы и добровольности голосования?

*Таким образом, отечественное избирательное законодательство и практика его применения ещё далеки от международных избирательных стандартов. Указанное обстоятельство обуславливает необходимость его совершенствования, что по нашему мнению может быть осуществлено в рамках разработки и принятия Кодекса о выборах и референдумах Российской Федерации.*

#### **Библиографический список**

1. Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948) // "РГ", 1995. 5 апреля, № 67.
2. Международный пакт о гражданских и политических правах (принят 16 декабря 1966 г. Генеральной Ассамблеей ООН) // Ведомости ВС СССР, 1976. 28 апреля, № 17.

3. Конституция Российской Федерации (с изменениями и дополнениями) // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1978. № 15 Ст. 407.

4. Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках Содружества Независимых Государств (ратифицирована Федеральным законом от 2 июля 2003 года № 89-ФЗ) // "Собрание законодательства Российской Федерации", 2005. 28 ноября. № 48. Ст. 4971.

5. основополагающие документы Венецианской комиссии в области избирательного права и политических партий. – Кишинёв, 2016. – 560 с.

**Глов Сергей Александрович,**

доктор юридических наук, профессор,  
профессор кафедры теории права  
и государственно-правовых дисциплин МЮИ

**Назарова Ксения Сергеевна,**

студентка 1 курса магистратуры МЮИ

## **"ВЕЧНАЯ" ТЕМА: САМОЗАНЯТОСТЬ В РОССИИ (КОНСТИТУЦИОННЫЙ И ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТЫ)**

**Краткое содержание:** Речь идёт о конституционно-правовых основах организации деятельности самозанятого населения в России в различные периоды её истории, в том числе на современном этапе, учтены поправки 2020 года в Конституцию РФ.

**Ключевые слова:** Поправки 2020 года в Конституцию РФ о праве на труд; самозанятые граждане; предпринимательская деятельность, налогообложение; профессиональный доход.

1. Поправки в Конституцию Российской Федерации, одобренные общероссийским голосованием 1 июля 2020 года<sup>1</sup>, несколько

---

<sup>1</sup> См.: Конституция Российской Федерации с изменениями, одобренными общероссийским голосованием 1 июля 2020 года. – М.: Аст, 2020. – 64 с. См. также: Глов С.А., Губин А.Н., Григорьев И.А., Синяева Н.А., Кочетков В.В. Конституция и конституционное развитие России: поправки 2020. Учебное пособие в форме презентации / Под ред. д.ю.н. проф. С.А. Глового. – Москва: Московский государственный областной университет; Белый ветер, 2020. – 256/128 с.

ко иначе, чем ранее, раскрывают тему труда. Действительно, до 2020 года п. 1 и 2 ст. 37 Конституции России, провозгласившие труд свободным и запрещающая принудительный труд (что, конечно, само по себе важно), в повседневной жизни мало что давала людям. Впрочем, как и п. 4 данной статьи о признании права на коллективные трудовые споры, или п. 3 ст. 37 «вознаграждение за труд не ниже минимального размера оплаты труда», которые зачастую не выполняются.

Обстановка в сфере труда в России была и остаётся весьма сложной. Об этом свидетельствует, в первую очередь, отсутствие налоговых выплат со стороны 20 млн трудоспособных россиян (означает ли это, что они ничем не занимаются?) из 75 млн, имеющих право работать, 20 млн бедного населения в стране и не созданные (как намеревались ещё 10 лет назад) 25 млн новых рабочих мест, и конечно, крайне низкая оплата труда. К сожалению, и сама ст. 37 Конституции о труде, после конституционной реформы осталась без изменений.

Хорошо, что теперь конституционная установка иная – "Российская Федерация уважает труд граждан и обеспечивает защиту их прав. Государством гарантируется минимальный размер оплаты труда не менее величины прожиточного минимума трудоспособного населения в целом по Российской Федерации" (п. 5 ст. 75 Конституции РФ), что и было продемонстрировано российскими властями в период пандемии коронавируса весной-летом 2020 года, в т.ч. в отношении работников старше 65 лет, которых отправили в самоизоляцию с зарплатой, равной МРОТ, и другими антикризисными мерами (запрет на банкротство, требование сохранить трудовые коллективы, не увольнять работников, отсрочка ряда платежей, в т.ч. по аренде, льготное кредитование и т.д.).

Более того, государство теперь обязано создавать условия для устойчивого экономического роста (что невозможно без роста производительности труда), повышения благосостояния граждан и гарантирует уважение человека труда (новая ст. 75<sup>1</sup> Конституции РФ).

Таким образом, современная Россия, возможно, будет постепенно возвращаться к тому естественному состоянию, когда труд являлся источником личного и общественного богатства, что чрезвы-

чайно важно для нормального развития государства, общества и личности. Не даром в конституциях ряда европейских стран (как и в советской Конституции), посильный труд является обязанностью<sup>1</sup>.

В Конституции РСФСР (ст. 12) так и говорилось: "Труд в РСФСР является обязанностью и делом чести каждого способного к труду гражданина по принципу "кто не работает, тот не ест". В РСФСР определялся принцип социализма: "от каждого по способностям, каждому по труду".

В СССР (РСФСР), как известно, работали все или почти все, в противном случае они объявлялись тунеядцами и к ним применялись меры административного и уголовного воздействия. Созидательный и инициативный труд давал свои весомые плоды. Так, в свои 50 лет (1972 год) СССР имел национальный доход в 109 раз больше, чем в 1922 году – году образования Союза ССР. Продукция промышленности за пять десятилетий увеличилась в 320 раз (в т.ч. производство средств производства в 822 раза, предметов потребления в 101 раз). Если в 1922 году на долю Советского Союза приходился всего 1% мировой промышленной продукции, то спустя 50 лет, в 1972 году, уже 20% всего мирового промышленного производства.

За 1922–1972 года объём промышленного производства в РСФСР вырос в 306 раз, на Украине в 178 раз, в Белоруссии в 353 раза, в Казахстане в 597 раз, в Узбекистане в 241 раз, в Киргизии в 412 раз, в Таджикистане в 520 раз, в Туркмении в 137 раз, в Грузии в 151 раз, в Молдавии в 506 раз. По сравнению с 1940 годом объём промышленного производства в Латвии вырос в 31 раз, в Литве в 37 раз, в Эстонии в 32 раза.

Значительно выросли и показатели в то время автономий внутри РСФСР. Например, объём промышленной продукции в Башкирии

---

<sup>1</sup> См.: Конституция (Основной закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики с изменениями и дополнениями, принятыми на Пятой сессии Верховного Совета РСФСР пятого созыва. Государственное изд-во юрид. литературы, Москва, 1962. С. 3.

увеличился в 1673 раза (по сравнению с 1919 годом), в Татарии в 1207 раз (по сравнению с 1922 годом)<sup>1</sup>.

Конечно, столь впечатляющих результатов можно было добиться только путём самоотверженного труда советских людей, подчас отказывавших себе во многом. Значительно за указанные и последующие годы вырос и жизненный уровень граждан Советского Союза.

Для Российской Федерации приведённая выше конституционная новация в сфере труда важна в силу даже того, что значительное число граждан не имеет постоянной работы, 39–41 млн, к сожалению, уже длительное время находятся в "серых" схемах оплаты труда, самозанятых у нас 16 млн, по другим данным 25 млн человек<sup>2</sup>.

Остаётся сожалеть, что самозанятость не вошла в поправки 2020 года в Конституцию России, что значительно укрепило бы её позиции в государстве и обществе. Её место в ч. 5 ст. 75 Основного закона страны, утверждающего теперь, что "Российская Федерация уважает труд граждан и обеспечивает защиту их прав". Данная норма

---

<sup>1</sup> "СССР" Энциклопедический справочник / Гл. ред. А.М. Прохоров. – М.: Советская энциклопедия, 1979. С. 445–450.

<sup>2</sup> См. об этом подробно: Львов Д.С. Экономика развития // Д.С. Львов. – М.: Экзамен, 2002. – 512 с.; Глазьев С.Ю. Благополучие и справедливость: как победить бедность в богатой стране / С.Глазьев. – М.: БСГ-пресс, 2003. – 192 с.; Социальная политика региона: теория и практика. Учебное пособие / Кол. авторов под рук. И.П. Скорцова. – М.: КНОРУС, 2010. – 448 с.; Российский конституционализм: проблемы современного развития. Сборник материалов межвузовской конференции, посвящённой 20-летию принятия Конституции РФ, г. Москва / Отв. ред. С.А. Глотов, д.ю.н. проф. – М.: МЮИ, 2014. – 300 с.; Клишас А.А. Социальное государство. Монография / А.А. Клишас. – М.: Международные отношения, 2017. – 272 с.; Сильное государство – выбор России. Угрозы, ценности, приоритеты. Монография / Под науч. ред. И.М. Братищева. – М.: Дашков и К, 2019. – 760 с.; Глотов С.А., Маззев В.Д., Ращупкина М.Г. Социальная политика и социальная безопасность (конституционно-правовой аспект). Монография в 2 частях. Ч. 1. Социальная политика. – М.: Федеральный центр образовательного законодательства; Белый ветер, 2019. – 270 с.; Глотов С.А., Журавлёв А.Л., Ращупкина М.Г., Синяева Н.А., Терентий Л.М. Социальная политика государства: конституционно-правовые основы, российская и зарубежная практика. Учебно-метод. пособие / Под ред. д.ю.н. проф. С.А. Глотова. – М.: Федеральный центр образовательного законодательства; Московская международная академия, Белый ветер, 2019. – 458 с.

могла бы звучать так: "Российская Федерация уважает труд граждан, включая самозанятых граждан, и обеспечивает защиту их прав", поскольку речь идёт о значительном количестве россиян.

О самозанятых и пойдёт речь далее.

2. Самозанятыми в наши дни называются граждане, которые в состоянии самостоятельно обеспечивать себя трудовой деятельностью и отвечать за своевременную уплату страховых и пенсионных взносов. Самозанятое население – это индивидуальные предприниматели, граждане, зарабатывающие продуктами подсобного хозяйства, нотариусы и адвокаты, няни и репетиторы, водители, всего более 30 специальностей (однако Минфин хочет сократить число этих профессий).

При этом они не используют наёмный труд, и это принципиально отличает самозанятого от индивидуального предпринимателя или владельца компании.

**Самозанятость** – форма получения необходимого для жизни вознаграждения за свой труд непосредственно от заказчиков, в отличие от наёмной работы.

Человек, выбравший для себя статус «самозанятый», находит работу самостоятельно, в рамках собственного дела. Самозанятый оформляет трудовые отношения в форме подряда и несёт ответственность за свою работу, организует процесс труда, выполняет договорную работу самостоятельно либо в составе группы самозанятых, связанных родственными или артельными отношениями. Самозанятые ведут предпринимательскую деятельность, при этом не являясь предпринимателями в классическом понимании, так как не создают безвозмездно изымаемую прибавочную стоимость, распределяя полученные доходы внутри рабочей группы, согласно личному трудовому участию.

Самозанятые несут ответственность за уплату своих налогов и страховых взносов, в то время как налогообложение наёмных работников входит в зону ответственности работодателя. Самозанятые несут личную ответственность за своё здоровье и безопасность в процессе трудовой деятельности. Доходы самозанятых складываются из выручки от экономической деятельности и прибыли от используемого частного капитала.

Многие самозанятые, а их в конце 2019 года было зарегистрировано более 250 тысяч, "устояли" в период COVID-19 в 2020 году, пережили тяготы и сложности "он-лайн"-самоизоляции и т.д., получив поддержку государства.

Сама тема самозанятости для России не нова, она проявляла себя в разном качестве, в т.ч. в своё время носила классовый характер.

В процессе исторического развития самозанятость в России пережила свои взлёты и падения, поддерживалась и преследовалась, находилась в почёте и забвении и всё время выживала...

Как известно, советское общество (социальный состав) состояло из рабочего класса, колхозного крестьянства и народной интеллигенции и до определённого времени – крестьян-единоличников, кооперированных и некооперированных кустарей.

#### Классовый состав населения СССР-РСФСР в %<sup>1</sup>

	1913	1939	1978
Всё население, включая неработающих членов семей	100	100	100
В том числе рабочие и служащие	17,0	50,2	84,9
Из них рабочие	14,6	35,5	61,8
Колхозное крестьянство и кооперированные кустари	-	47,2	15,1
Крестьяне-единоличники и некооперированные кустари	66,7	2,6	0,0
Буржуазия, помещики, торговцы	16,3	-	-

Тема самозанятости не нова и в конституционном аспекте.

Так, в Конституции (Основном законе) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики говорится (ст. 9): "Наряду с социалистической системой хозяйства, являющейся господствующей формой хозяйства в РСФСР, допускается законом мелкое

---

<sup>1</sup> См.: СССР. Энциклопедический справочник /Гл. ред. А.М. Прохоров. – М.: Советская энциклопедия, 1979. С. 23.

частное хозяйство единоличных крестьян и кустарей, основанное на личном труде и исключаящее эксплуатацию чужого труда".

В ст. 10 Конституции РСФСР закреплялось "право личной собственности граждан на их трудовые доходы и сбережения, на жилой дом и подсобное домашнее хозяйство и предмета домашнего хозяйства и обихода, и предметы личного потребления и удобства, равно как право наследования личной собственности граждан – охраняется законом".

Правда, при этом (ст. 12) труд в РСФСР является "обязанностью и делом чести каждого способного к труду гражданина по принципу: "кто не работает, тот не ест", "от каждого по способностям, каждому по труду", а хозяйственная жизнь определялась и направлялась (ст. 11 Конституции РСФСР) "государственным народно-хозяйственным планом в интересах увеличения общественного богатства, неуклонного подъёма материального и культурного уровня трудящихся, укрепления независимости социалистического государства и укрепления его обороноспособности"<sup>1</sup>.

Ещё раньше, в главе восьмой Основных государственных законов Российской Империи (она называлась "О правах и обязанностях российских подданных", в пунктах 76 и 77 "даровались" следующие права российским подданным: "Каждый ... имеет право свободно избирать место жительства и занятия, приобретать и отчуждать имущество и беспрепятственно выезжать за пределы государства. Ограничения в своих правах, установленные особым законом. Собственность неприкосновенна. Принудительное отчуждение недвижимых имуществ, когда сие необходимо для какого-либо государственной либо общественной пользы, допускается не иначе, как за справедливое и приличное вознаграждение".

Даровалось и такое важное право для организации предпринимательской деятельности, как "образовывать общества и союзы в це-

---

<sup>1</sup> См.: Конституция (Основной закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики, с изменениями и дополнениями, принятыми на пятой сессии Верховного Совета РСФСР пятого созыва. – М.: Госполитиздат, 1962.

лях, не противных законам" (пункт 80 Основных государственных законов Российской Империи)<sup>1</sup>.

3. Современный период развития (легализации) самозанятости в России можно представить следующим образом:

Первый этап – подготовительный, сентябрь 2016 – декабрь 2018 года.

21 сентября 2016 года на заседании Совета по стратегическому развитию Президент России В.В. Путин сделал заявление, что самозанятых граждан на два года нужно освободить от уплаты налогов и обязательных взносов.

«Мы неоднократно говорили о необходимости на определённый период, скажем, года на два, освободить самозанятых вообще от уплаты налогов и обязательных взносов с тем, чтобы они могли спокойно войти в нормальный ритм легальной работы и чтобы это не было для них обременительно», – сказал Президент.

В.В. Путин отметил, что недопустимы любые попытки признания самозанятых граждан незаконными предпринимателями и в законодательство возможно должны быть внесены необходимые поправки, гарантирующие их статус, в т.ч. в сфере налогообложения<sup>2</sup>.

Однако кто такие самозанятые граждане, нарушают ли они закон или являются легальными бизнесменами, какие виды деятельности для них существуют в нашей стране, до определённого времени оставалось неясным.

---

<sup>1</sup> См.: Основной закон (сборник законодательных актов России XI–XX в.в.). Составители: к.и.н. О.А. Смолкин, к.ю.н. В.В. Булытников, к.ю.н. Иванов, С.Н. Удот. Вступит. статья. к.и.н. О.А. Смолкина, С.Н. Удот. – М. 2007. С. 165.

<sup>2</sup> Самозанятых, конечно, не следует путать с так называемыми "ИПСниками". Индивидуальные предприниматели, все лица, занимающиеся частной практикой и т.п., с 01.01.2013 должны уплачивать страховые взносы в ПФР (26%) и ФОМС (5%), в зависимости от МРОТ (с 1 января 2016 года составлял 6 204 рубля). В реальном исчислении это было 19 356 + 3 796 = 23 152 рубля. Главными стимулами к предпринимательской деятельности служат «перспектива получения большего дохода, чем от работы по найму» (53%) и «самореализация» (49%). Основные барьеры к созданию собственного бизнеса тоже не удивляют. Это недостаток финансовых ресурсов (65%) и образования в сфере ведения предпринимательской деятельности (48%).

Министерство финансов после выступления Президента зафиксировало в «Основных направлениях налоговой политики» срок освобождения от уплаты налогов самозанятого населения два года, при этом ограничив дату – 31 декабря 2018 года.

Первоначально льготная схема налогообложения 4% и 6% для самозанятых не была доминирующей при обсуждении. Речь шла о патентной системе, и вероятной суммой платежа называлось 1000–1200 рублей в месяц – 20 тысяч рублей в год, при том, что иностранные граждане платят 4500 рублей (согласно Налогового кодекса РФ патентная система применялась к индивидуальным предпринимателям).

Введение патентной системы для самозанятых граждан уже прописалось в то время в пункте 29 «Антикризисного плана» Правительства РФ (распоряжение Правительства РФ от 27 января 2015 года № 98-р). Определились доходы самозанятого.

### **Кто может быть участником программы самозанятости населения<sup>1</sup>**

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

1. Совершеннолетние.
2. Лица, получившие официальный статус безработных, состоящие на учёте в службе занятости.
3. Граждане, оформившие статус безработного от 1 месяца и больше, если в связи с отсутствием нужной вакансии они до сих пор не трудоустроены.

### **Категории населения, которые не могли в то время претендовать на финансовую поддержку:**

- беременные, числящиеся в декретном отпуске;
- лица, которым ещё не исполнилось 18 лет;
- пенсионеры;
- студенты, обучающиеся на дневной форме;
- граждане, которые трудятся согласно трудового соглашения;

---

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

- физлица, уже зарегистрированные в качестве руководства предприятия;
- военнослужащие;
- если гражданин уволен с прежнего места работы для дальнейшего пребывания в тюремном заключении;
- люди, написавшие отказ относительно 2 и более предложений по свободным вакансиям на протяжении 10 дней после оформления в службе занятости;
- безработные, не являющиеся на собеседования по заявкам и консультационные приёмы с сотрудниками биржи труда.

О важности обсуждения темы говорит тот факт, что в июле 2016 года в то время председатель Счётной палаты РФ Т.А. Голикова заявила, что сокращение теневой занятости хотя бы на 50% даст бюджету дополнительно доходы в размере 40 млрд рублей.

«Если соотнести вот этот сектор неформальной занятости, в котором в основном торговля, сельское хозяйство, транспорт, строительство, то структура перешедших на патентную систему совпадает. В этом смысле у нас есть перспектива к тому, чтобы все-таки людей выводить (*из теневого сектора*). По экспертным оценкам, это может дать порядка 40 млрд. рублей дополнительных доходов, даже если половина людей выйдет из этой сферы неформальной занятости», – говорила Т.А. Голикова.

Остаётся это важной темой и в 2020 году, и в последующие годы, поскольку COVID-19 снизил ВВП России на 8,5% (2020), и бюджет 2021 и последующие годы будет весьма напряжённым, нуждающимся в новых поступлениях.

27 января 2017 года председатели комитетов Государственной Думы по бюджету и налогам и по госстроительству и законодательству А. Макаров и П. Крашенинников внесли на рассмотрение Госдумы проект закона, которым самозанятые граждане освобождаются от обязательной регистрации в качестве индивидуальных предпринимателей. Информация об этом была размещена в электронной базе данных Государственной Думы.

В законе предусматривалось, что все граждане, осуществляющие приносящую доход деятельность, но не зарегистрированные в

качестве индивидуальных предпринимателей, должны будут добровольно уведомить свой территориальный орган ФНС об этом и встать на учёт. После этого они получают полное освобождение от уплаты налогов от этой деятельности на 2 года.

С 1 июля 2017 года репетиторы, уборщики, ухаживающие за другими людьми, а также другие категории граждан получили право зарегистрироваться в качестве самозанятых. На 1 января 2018 года таковых (которые зарегистрировались) оказалось ... 936 человек, с 1 января 2019 года планировалось ввести новый налог на профдоходы, в т.ч. планировалось распространит режим самозанятых на таксистов. Со счетов не сбрасывалась и ст. 171 УК РФ "Незаконная предпринимательская деятельность", поскольку в тот период времени и сейчас, согласно действующему законодательству, осуществлять предпринимательскую деятельность могут только лица, которые зарегистрированы в этом качестве в установленном законом порядке.

Законопроектом А.М. Макарова – П.В. Крашенинникова предлагалось внести изменения в Гражданский кодекс, позволяющие гражданам осуществлять отдельные виды приносящей доход деятельности без государственной регистрации в качестве индивидуального предпринимателя. Таким образом, указанные лица получают возможность трудиться на законных основаниях без необходимости несения обременительных обязанностей, установленных для индивидуальных предпринимателей, сообщал тогда П.В. Крашенинников.

По словам главы Комитета Государственной Думы по законодательству П.В. Крашенинникова, принятие законопроекта устранил барьеры, существующие сегодня для миллионов самозанятых граждан нашей страны, позволит сделать их деятельность законной без необходимости сбора и подачи излишних документов и не считать себя нарушителем или преступником.

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

С этим, конечно, трудно не согласиться. Тем более, что рост уровня жизни в стране наблюдался и наблюдается сейчас весьма слабый или вообще отсутствует.

**Второй этап** – начальный-экспериментальный – 1 января – 31 декабря 2019 года ознаменовался началом выполнения Федерального закона «О проведении эксперимента об установлении специального налогового режима № 422-ФЗ от 27.11.2018.

В категорию самозанятых попали граждане России и государств ЕАЭС, которые занимаются выполнением каких-либо работ для физических и/или юридических лиц с целью получения систематической прибыли. Это домашние кондитеры, сиделки, няни, репетиторы и так далее. При этом в законе отмечается, что самозанятые не состоят в трудовых отношениях с работодателями и сами, в отличие от ИП, не могут нанимать сотрудников.

Как уже отмечалось выше, самозанятым была предоставлена льготная налоговая ставка – 4% для работы с физическими лицами и 6% – с юридическими. Предусмотрено применение этого налога с 1 января 2019 года по 31 декабря 2028 года.

В качестве первых регионов в самозанятость вступили Москва, Московская область, Калужская область и Республика Татарстан.. Для упрощения регистрации самозанятых было разработано мобильное приложение «Мой налог», где через телефон можно подать все необходимые документы в ФНС.

В ходе эксперимента выявились сильные и слабые стороны самозанятости.

#### **Сильные стороны:**

- Простота регистрации в качестве налогоплательщика. Согласно п. 2 ст. 5 ФЗ № 422-ФЗ для регистрации гражданину необходимо подать заявление, приложить к нему фотографию и копию паспорта. При этом все документы отправляются в налоговую службу через мобильное приложение «Мой налог». Если граждан подключён к сервису ФНС «Личный кабинет» (подключиться к нему может любое физическое лицо), то для регистрации потребуется подать заявление через приложение «Мой налог».

- Отсутствие необходимости формировать налоговую отчётность, подавать декларации о доходах. Согласно п. 1 ст. 14 ФЗ № 422-ФЗ налогоплательщик при расчётах с клиентами обязан в приложении «Мой налог» сформировать чек (внести в электронную форму необходимые сведения о покупателе и произведенной операции). Сформированный чек передаётся в бумажном или электронном виде клиенту, а его электронная копия направляется в налоговую инспекцию. Далее инспекция на основании переданных чеков ежемесячно направляет квитанцию-расчёт налогоплательщику, по которой производятся налоговые отчисления.

Возможность получения вычетов со ставки 4 процента в размере 1 процента и со ставки 6 процентов – величиной 2 процента в пределах 10 тысяч рублей (п. 2 ст. 12 ФЗ № 422-ФЗ). То есть, де факто уплачивать придётся 3 и 4 процента с дохода соответственно, до тех пор пока сумма прибыли не составит 10 тысяч рублей.

- Освобождение налогоплательщика от уплаты страховых взносов в ПФР, ФОМС и ФСС (п. 11 ст. 2 ФЗ № 422).

- Страховые обязательные отчисления не платятся, при этом самозанятый имеет право на медицинскую помощь, Медицинские отчисления за него делает государство.

Кроме того государство гарантировало, что в данном правовом режиме не будет никаких изменений целых 10 лет. Десятилетие неплохая сегодня гарантия спокойствия бизнеса. Нет необходимости и иметь кассовые аппараты.

Самозанятый фрилансер будет иметь конкурентное преимущество перед другими фрилансерами, так как его заказчик сможет официально оплатить работу со своего расчётного счёта.

Если заказчик платит фрилансеру, не зарегистрированному в качестве самозанятого, то заказчик рискует получить от налоговой инспекции доначисления налогов и взносов как с трудового договора, а это около 50% от суммы, оплаченной фрилансеру.

Свои программы для самозанятых предлагают и банки. Например, Сбербанк в мобильном приложении предлагает бесплатный

пакет услуг «Своё дело» для расчётов с клиентами и помощи в уплате налогов<sup>1</sup>.

### **Недостатки самозанятости:**

Наличие специальных санкций (ст. 129.13 НК РФ) за нарушение порядка либо сроков передачи данных о произведенных расчётах в налоговую инспекцию. Так, за любое нарушение порядка или просрочку передачи данных налогоплательщик будет автоматически оштрафован на сумму в 20 процентов от суммы налога, неуплаченного правильно и своевременно. А если в течение полугода с момента первого нарушения налогоплательщик ещё раз нарушит сроки или порядок передачи данных о произведённом расчёте, то сумма штрафа будет равна полученному с нарушениями доходу.

До сих пор останутся виды деятельности, где невозможна регистрация статуса самозанятого. Подробнее об этом в Налоговом кодексе.

Также самозанятым не может быть лицо, если оно работает на другого человека по таким договорам как агентский, поручения или комиссии. Исключение – лица, занимающиеся услугами по доставке товара или приёма платежей за указанный товар в интересах третьих лиц.

Анализируя плюсы и минусы самозанятости, следует помнить, что налоговый режим для самозанятых – эксперимент. Об этом прямо указывается в ст. 1 ФЗ № 422. Соответственно правила исчисления налога, перечень доходов, облагаемых этим налогом, источников их получения и другие вопросы функционирования данного режима налогообложения могут быть в любое время изменены. А положение налогоплательщиков может как улучшиться, так и ухудшиться.

П. 3 ст. 1 ФЗ № 422 устанавливает только два ограничения на возможности внесения корректив:

- нельзя увеличивать ставки налогообложения;
- не может быть уменьшен предельный размер дохода (2,4 миллиона рублей в год), в рамках которого допустимо применение НПД<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> <https://www.sberbank.ru/ru/svoedelo>

Практика применения в первый год режима самозанятого выявила и её обратную (негативную) сторону, на что сразу обратили внимание налоговые органы.

В январе 2019 года в Москве и других регионах начали оформлять сотрудников как самозанятых. Это позволяет сэкономить на налогах за сотрудников. Нахождение работника на рабочем месте оформляют через договор аренды рабочей площади.

«Зарплата при этом выплачивается втёмную полностью, – рассказал компьютерный мастер Игорь, которого устроили в Москве как самозанятого. – Договор аренды с нами заключают на случай, если придёт проверка из ФНС или трудовой инспекции».

Более того, согласно новому закону компании, работающие с самозанятыми, получают налоговые льготы. То есть компания, которая уволит своего сотрудника, оформит его как самозанятого и избежит уплаты налогов, может ещё и получить льготные условия от государства.

По мнению доцента факультета экономических и социальных наук РАНХиГС А. Алисенова, закон о самозанятых изначально был недоработан: «Закон сырой. Вероятно, он будет дорабатываться с учётом той практики, которая складывается. В силу роста налоговой и фискальной нагрузки на предприятия и на граждан отдельные предприниматели будут рассматривать такой механизм в качестве оптимизации налогов. В первую очередь тут компании экономят на страховых взносах. Ведь с 1 января очень многие организации, которые были на упрощённой системе налогообложения, лишились налоговой льготы 20% по страховой ставке за сотрудника и теперь будут выплачивать 30%, – объясняет экономист. – Плюс увеличение НДС, индексация акцизов, рост тарифов на топливо и коммунальные платежи, конечно, провоцирует бизнес на поиск таких полулегальных способов оптимизации налогов».

По словам А. Алисенова, изменения в законе произойдут только после его «обкатки» – минимум через год. Ещё одним негативным

---

<sup>1</sup> Григорьева Е. Все плюсы и минусы самозанятости для граждан в 2020 году / <http://nalig-nalog.ru/vse-plusy-i-minusysamozanyatosti-dlya-grazhdsn-v-2020-godu/>

моментом закона о самозанятых стало то, что многие ИП, имеющие доход менее 2,4 миллиона рублей, планируют регистрироваться как самозанятые, чтобы уменьшить налоговую нагрузку. «В итоге мы получаем вывод сотрудников за штат переход ИП к другой системе налогообложения и как следствие – уменьшение налоговых платежей в регионах», – подытожил А. Алисенов<sup>1</sup>.

В апреле 2019 года, подводя первые итоги эксперимента в сфере самозанятости в 4 регионах России, Министр финансов России А. Силуанов предложил определить перечень профессий, где можно использовать налоговый режим для самозанятых: «Нам, наверное, нужно чётко определить перечень профессий, где такая система может работать. Водители, предположим, репетиторы и так далее и тому подобное. Перечень профессий должен быть фиксирован», – приводит РИА Новости слова Силуанова. Он добавил, что в таком случае будет готовность к тому, чтобы распространять этот механизм на субъекты России.

Силуанов отметил, что налоговый режим для самозанятых, действующий в четырёх регионах страны, хорошо себя зарекомендовал, однако имеет определённые риски. По словам министра, некоторые предприятия оформляют сотрудников как самозанятых, а не как штатных. Ранее сообщалось, что в Москве зарегистрировали 110 тыс. самозанятых в январе – августе 2019 года<sup>2</sup>.

При этом главные условия статуса самозанятого в 2020 году сохраняются, и с ними они вошли в этот тяжёлый год:

- вы ведёте деятельность самостоятельно, у вас нет работников по трудовым договорам и нет работодателя;
- ваш доход может быть от использования собственного имущества (например, от сдачи квартиры);
- ваш ежегодный доход не может превышать 2.4 млн рублей;

---

<sup>1</sup> Богушевский Р. Работодатели начали оформлять сотрудников как самозанятых // [https://dailystorm.ru/obschestvo/rabotodateli-nachali-oformlyat-sotrudnikov-kak-samozanvatvh?utm\\_referrer=https%3A%2F%2Fzen.yandex.com](https://dailystorm.ru/obschestvo/rabotodateli-nachali-oformlyat-sotrudnikov-kak-samozanvatvh?utm_referrer=https%3A%2F%2Fzen.yandex.com)

<sup>2</sup> Силуанов предложил ограничить список профессий для самозанятых // <https://russian.rt.com/business/news/674205-siluanov-professii-samozanyatie> 2019. 10 апреля: 12:30.

- будет сформирован перечень профессий, представители которых смогут становиться самозанятыми.

Если ваш статус ИП зарегистрирован в экспериментальном районе, и вы занимаетесь тем видом деятельности, где возможен налог на профессиональный доход, то вы можете сменить статус ИП на статус самозанятого. Обычно это возможно, если вы фотограф или видеоператор, косметолог, оказывающие услуги на дому, проводите праздники, сдаёте квартиру в аренду, оказываете услуги по перевозке пассажиров или грузов и т.д.

Если самозанятый работает не на одном месте, а в нескольких, в этом случае у него есть право самому выбрать нужный ему субъект территории, на которой он работает. Если самозанятый решил сменить место, можно сделать это лишь один раз за календарный год и уведомить об этом налоговую в течение месяца. Если в одном субъекте вы перестали вести свою деятельность, но продолжили делать это в другом, то и это возможно, уведомив об этом налоговую инспекцию в течение месяца.

Третий этап: собственно экспериментальный (этап повседневной многолетней самозанятости) – 1 января 2020 года – 31 декабря 2028 года. С 1 января 2020 года эксперимент распространился ещё на 19 регионов РФ. В зону его действия вошли: Санкт-Петербург, Башкирия, НАО, ЯНАО, ХМАО, Волгоградская, Воронежская, Ленинградская, Новосибирская, Нижегородская, Омская, Ростовская, Самарская, Свердловская, Сахалинская, Тюменская, Челябинская области, Красноярский и Пермские края (19 регионов). С 1 июля 2020 года налоговый режим можно применять по всей России. Место работы самозанятого определяется территориально.

Реализация самозанятости на данном этапе резко усложнилась за счёт пандемии коронавируса COVID-19 и режима самоизоляции, который действовал довольно жёстко во многих российских регионах, особенно в Москве. Бизнес был поставлен в крайне сложное положение, из которого многие предприятия, организации, индивидуальные предприниматели, самозанятые так и не вышли или вышли с большими потерями. Сказалось и падение платёжеспособного спроса населе-

ния в 2020 году, и «невнятные» (в первые месяцы) антикризисные меры Правительства России.

Однако следует отметить, что Российские власти не обманули самозанятых, пообещав им вернуть налоговые отчисления 2019 года (что и было сделано).

Некоторые выводы:

1. С 2017 года в России определён правовой статус самозанятого населения. До 2018 года самозанятое население имело налоговые льготы и освобождения. Масштаб самозанятости населения в России весьма значителен – от 16 до 25 млн человек. Однако с ростом экономики существенного увеличения численности занятых в формальном секторе не произошло. Их рост до кризиса сопровождался низкими темпами создания рабочих мест в компаниях и разрастанием масштабов неформальной занятости.

2. Перетекание рабочих мест из формального в неформальный сектор продолжается. Рост занятости в неформальном секторе наблюдается на всей территории России. Важнейшая задача российских властей и гражданского общества – «вывести из тени» 30–40 млн человек, включая 16 млн самозанятых. Решение данной задачи, возможно, позволит пополнить российский бюджет на 40 млрд рублей. Для этого и проводится указанный эксперимент, итоги которого, итоги которого признаны успешными в 2019 году.

3. Рост неформальной занятости в течение последнего десятилетия улучшил перспективы трудоустройства для работников, относящихся к нижней части распределения доходов, но в то же время повысил уровень уязвимости всей экономики страны и, возможно, негативно сказался на производительности труда. Это следует учитывать при организации самозанятости в регионах, поскольку многие из самозанятых как раз и находятся в этом секторе доходов.

4. Присутствие масштабной и растущей практики трудоустройства в неформальном секторе может свидетельствовать о слабом доверии между гражданами и государством, а также о накоплении системных недостатков, среди которых – неполное или избирательное исполнение официальных нормативных требований, освобождение от

взносов в систему социального страхования и размывание налогооблагаемой базы с потенциально негативными последствиями для системы предоставления социальных услуг и устойчивости системы социального страхования. Решить эту задачу призваны, в том числе, указанные выше поправки в Конституцию России, связанные с радикальными изменениями отношения к труду, который на деле должен стать источником личного и общественного богатства, быть хорошо защищённым с правовой и иных точек зрения и практики.

5. Определённые позитивные ожидания могут быть связаны и с новыми обязанностями Правительства РФ: «Содействовать развитию предпринимательства и частной инициативы»; «обеспечивать реализацию принципов социального партнёрства в среде регулирования трудовых и иных непосредственно связанных с ними отношений» (п. е3 и е4 ч. 1 ст. 114 Конституции РФ).

6. Впереди реализация третьего этапа развития самозанятости в современной России, связанная как с совершенствованием (настройкой) правового механизма самозанятости, так и организационными, финансово-экономическими и иными практическими мерами. И это уже тема дальнейшего разговора.

### Библиографический список

1. Конституция Российской Федерации, с изменениями, одобренными Всероссийским голосованием 1 июля 2020 года.

2. Богушевский Р. Работодатели начали оформлять сотрудников как самозанятых // [https://dailystorm.ru/obschestvo/rabotodateli-nachali-oformlyat-sotrudnikov-kak-samozanvatvh?utm\\_referrer=https%3A%2F%2Fzen.yandex.com](https://dailystorm.ru/obschestvo/rabotodateli-nachali-oformlyat-sotrudnikov-kak-samozanvatvh?utm_referrer=https%3A%2F%2Fzen.yandex.com)

3. Глазьев С.Ю. Благосостояние и справедливость: как победить бедность в богатой стране / С.Глазьев. – М.: БСГ-пресс, 2003. – 192 с.

4. Глов С.А., Губин А.Н., Григорьев И.А., Синяева Н.А., Кочетков В.В. Конституция и конституционное развитие России: поправки 2020. Учебное пособие в форме презентации / Под ред. д.ю.н. проф. С.А. Глова. – Москва: Московский государственный областной университет; Белый ветер, 2020. – 256/128 с.

5. Глов С.А., Журавлёв А.Л., Ращупкина М.Г., Синяева Н.А., Терентий Л.М. Социальная политика государства: конституционно-правовые

основы, российская и зарубежная практика. Учебно-метод. пособие / Под ред. д.ю.н. проф. С.А. Глотова. – М.: Московская международная академия, Белый ветер, 2019. – 458 с.

6. Глов С.А., Мазаев В.Д., Ращупкина М.Г. Социальная политика и социальная безопасность (конституционно-правовой аспект). Монография в 2 частях. Ч. 1. Социальная политика. – М.: Федеральный центр образовательного законодательства; Белый ветер, 2019. – 270 с.

7. Григорьева Е. Все плюсы и минусы самозанятости для граждан в 2020 году / <http://nalog-nalog.ru/vse-plusy-i-minusy-samozanyatosti-dlya-grazhdan-v-2020-godu/>

8. Клишас А.А. Социальное государство. Монография / А.А. Клишас. – М.: Международные отношения, 2017. – 272 с.

9. Конституция (Основной закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики с изменениями и дополнениями, принятыми на Пятой сессии Верховного Совета РСФСР пятого созыва. Государственное изд-во юрид. литературы, Москва, 1962.

10. Львов Д.С. Экономика развития // Д.С. Львов. – М.: Экзамен, 2002. – 512 с.

11. Российский конституционализм: проблемы современного развития. Сборник материалов межвузовской конференции, посвящённой 20-летию принятия Конституции РФ, г. Москва / Отв. ред. С.А. Глов, д.ю.н. проф. – М.: МЮИ, 2014. – 300 с.

12. Силуанов предложил ограничить список профессий для самозанятых // <https://russian.rt.com/business/news/674205-siluanov-professii-samozanyatie> 2019. 10 апреля: 12:30

13. Сильное государство – выбор России. Угрозы, ценности, приоритеты. Монография / Под науч. ред. И.М. Братищева. – М.: Дашков и К, 2019. – 760 с.

14. Социальная политика региона: теория и практика. Учебное пособие / Кол. авторов под рук. И.П. Скорцова. – М.: КНОРУС, 2010. – 448 с.

15. "СССР" Энциклопедический справочник / Гл. ред. А.М. Прохоров. – М.: Советская энциклопедия, 1979.

16. Финансовый базис. Самые актуальные новости финансового мира. Просто о сложном. <http://finbазis.ru/>

17. <https://www.sberbank.ru/ru/svoedelo>

**Глотова Л.С.**

Заведующая учебным отделом  
Центра повышения квалификации Москомспорта

## **ПОПРАВКИ 2020 ГОДА В КОНСТИТУЦИЮ РОССИИ: ЗОЖ ВОЗВРАЩАЕТСЯ**

**Ключевые слова:** физическая культура и спорт; поправки в Конституцию; здоровый образ жизни; национальный проект; стратегия развития

**Аннотация:** в статье речь идёт о состоянии и перспективах развития физической культуры и спорта в контексте принятых в 2020 году поправок в Конституцию России. Особое внимание уделяется формированию здорового образа жизни.

1. Конституция Российской Федерации 1993 года гарантировала каждому право на охрану здоровья (ч. 1 ст. 41 Конституции РФ) и развитие в нашей стране физической культуры и спорта (ч. 2 ст. 41). До определённого времени, пусть и недостаточно определённо, данные формулировки работали. Постепенно росли цифры финансирования сферы физической культуры и спорта, выросла средняя продолжительность жизни россиян, увеличилось число детей и молодёжи, вовлечённых в занятия физической культурой и спортом, укреплялся студенческий спорт и, в целом, материально-техническая база физической культуры и спорта. Россия укрепляла свои позиции в мировом спорте, в т.ч. в олимпийском движении, успешно провела целую серию крупнейших международных соревнований, в т.ч. Зимние Олимпийские игры 2014 года в г. Сочи, чемпионат мира по футболу, летняя Универсиада в г. Казани; росла массовость занятий населения физкультурой и спортом; возродился с 2014 года физкультурно-спортивный комплекс "Готов к труду и обороне" (ГТО).

В целях его развития, например, из федерального бюджета выделялось 1 196 млн рублей (2014 – 99,1 млн, 2015 – 308 млн, 2016 346 млн, 2017 – 442 млн рублей). В стране созданы 665 единых центров тестирования – один центр на 280–350 тысяч жителей в столицах субъектов РФ, 1 центр в муниципалитетах из расчёта на 150–200 тысяч человек, в Москве и Санкт-Петербурге один центр на 500 тысяч жителей.

Российские спортсмены уверенно победили на Универсиаде в Казани (2013), московском чемпионате мира по лёгкой атлетике, олимпийских и паралимпийских играх в Сочи (2014); Фонд поддержки Олимпийской России за 10 лет работы (2005–2015) осуществил поддержку программ на сумму около 8 млрд рублей, 87% спортсменов, получивших поддержку, стали чемпионами и призёрами Олимпийских игр. В результате проведённой работы с 2008 года численность систематически занимающихся физической культурой и спортом в России увеличилось на 13,4 млн человек и составляло к началу 2014 года 36 млн граждан, т.е. каждый четвёртый житель Российской Федерации, к этому времени (2014) в стране действовало 270 тыс спортивных сооружений, 18% из них были адаптированы для занятия спортом на них инвалидов.

Вместе с тем в это же время 2/3 школ нуждались в развитии инфраструктуры, примерно 8 тыс школ вообще не имели спортзалов. В 2008–2012 годах в России была сформирована современная нормативная база спорта, принято 380 нормативно-правовых актов, включая касающиеся развития детско-юношеского спорта, школьного, студенческого спорта и т.д.

2. Свою положительную роль сыграла и утверждённая Распоряжением Правительства РФ 7 августа 2009 года Стратегия развития физической культуры и спорта на период до 2020 года<sup>1</sup>. В ней ставилась задача создать новую национальную систему физкультурно-спортивного воспитания населения, включая создание сети физкультурно-спортивных клубов по месту жительства, совершение ежегодного календаря всероссийских и других соревнований.

---

<sup>1</sup> В стратегии развития ФКиС на период до 2020 года отмечалось, что в России (2009) не менее 60% обучающихся имеют нарушения здоровья, только 14% обучающихся старшеклассников считаются практически здоровыми, свыше 40% допризывной молодёжи не соответствуют требованиям, предъявляемым армейской службой, в т.ч. в части выполнения многочисленных нормативов физической подготовки. Большинство граждан не имело возможности систематически заниматься ФКиС, 85% граждан, в т.ч. 65% подростков и молодёжи, не занимались систематически физкультурой и спортом. В стране отсутствовала эффективная система отбора и подготовки спортивного резерва.

Стратегия 2009–2020 была, в целом, выполнена, ей на смену готовится стратегия развития физической культуры и спорта на период до 2030 года. В России начал развиваться федеральный проект "Новая физическая культура населения" (2018). В нём уже отмечается, что в 2017 году доля детей и молодёжи, систематически занимающихся спортом, составляет 72,2%, а населения среднего возраста – 21,6%, старшего поколения – 5,2%. Уровень обеспечения спортивными сооружениями составил 50%. В паспорте проекта "Новая физическая культура населения" ставилась задача поднять долю граждан, систематически занимающихся физической культурой и спортом, до 55% к 2024 году, а детей и молодёжи к 2020 году до 80% и до 92% к 2024 году. Доля граждан среднего возраста, систематически занимающихся физической культурой и спортом, в 2020 году должна была быть 32,2%, а к 2026 году – 55%, старшего возраста, соответственно, 16,2 и 25%.

3. Новые конституционные закрепления, а значит и новые перспективные вопросы развития физической культурой и спортом получили в поправках 2020 года в Конституции России (закон № 1-ФЗК от 14 марта 2020 года "О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти"), одобренных в ходе всероссийского голосования 2020 года и вступивших в силу 4 июля 2020 года. Речь идёт, в первую очередь, о возвращении в научный и практический оборот "здорового образа жизни" (ЗОЖ), о котором широко было известно в советские годы. Теперь, согласно п. "ж" ч. 1 Конституции РФ, к ведению Российской Федерации и её субъектов относятся не только координация вопросов здравоохранения, сохранения и укрепления общественного здоровья, но и создание условий для ведения здорового образа жизни, формирования культуры ответственного отношения граждан к своему здоровью. ЗОЖ, как известно, это активная деятельность людей, направленная на сохранение и укрепление здоровья, необходимые условия для сохранения и укрепления здоровья. В то же время, здоровье просто так не даётся, чтобы его обрести и сохранить, требуются определённые условия.

ЗОЖ человека не складывается сам по себе в зависимости от обстоятельств, а формируется в течение жизни целенаправленно и постоянно. Здоровый образ жизни обеспечивает гармоничное развитие, сохранение и укрепление здоровья, высокую работоспособность и активность. Он позволяет в значительной мере раскрыть наиболее ценные качества личности. Одним из основных факторов, положительно влияющих на ЗОЖ, являются систематические занятия физической культурой и спортом.

**Основные факторы здорового и нездорового образа жизни человека**

Здоровый образ жизни	Нездоровый образ жизни
<p>Рациональное и сбалансированное питание.</p> <p>Поддержание нормальной массы и состава тела.</p> <p>Поддержание оптимальной двигательной активности.</p> <p>Гармоническое физическое развитие и хорошая физическая подготовленность.</p> <p>Использование закалывающих процедур.</p> <p>Плодотворный труд и оптимальное сочетание работы и отдыха.</p> <p>Применение активного отдыха.</p> <p>Отсутствие вредных привычек.</p> <p>Умеренное употребление алкоголя и табачных изделий.</p> <p>Соблюдение личной гигиены.</p> <p>Высокая медицинская активность.</p> <p>Адекватное сексуальное поведение.</p> <p>Высокая культура общения и поведения.</p> <p>Наличие физического и психического комфорта.</p>	<p>Неполноценное и нерегулярное питание.</p> <p>Избыток или недостаток веса тела.</p> <p>Гиподинамия или гипокинезия.</p> <p>Дефекты в физическом развитии.</p> <p>Низкая физическая подготовленность</p> <p>Беспорядочный режим труда и отдыха.</p> <p>Неполноценный отдых.</p> <p>Наличие вредных, нарушающих здоровье вредных привычек (злоупотребление алкоголем, курением, наркомания и т.д.).</p> <p>Несоблюдение личной гигиены, злоупотребление лекарственными препаратами, наличие длительных стрессовых ситуаций, неадекватное сексуальное поведение.</p> <p>Социальная пассивность.</p> <p>Низкая культура общения и</p>

Поддержание в течение жизни выработанного и апробированного стиля жизни. Проживание в здоровой окружающей среде	поведения. Неудовлетворённость жизненной ситуацией. Проживание в нездоровой окружающей среде (загрязнение воздуха, воды, почвы и т.д.).
--	---

Развитию физической культуры и спорта в той или иной мере будут способствовать и другие поправки 2020 года в Конституцию РФ 1993 года. Это:

- организация единой публичной власти, включая местное самоуправление (п. "г" ч. 1 ст. 71, ч. 2 ст. 132);

- установление основ федеральной политики и федеральных программ в области государственного развития, установление единых правил, основ системы здравоохранения, системы воспитания и образования (п. "е" ч. 1 ст. 71);

- защита семьи, материнства, отцовства и детства, создание условий для достойного воспитания детей в семье (п. "ж" ч. 1 ст. 72);

- формирование уважительного отношения к труду и его защита со стороны государства (ч. 5 ст. 75);

- укрепление пенсионного, социального обеспечения граждан (ч. 6 и 7 ст. 75);

- создание в РФ условий для устойчивого экономического роста и повышения благосостояния граждан, взаимодействие государства и общества (ст. 75<sup>1</sup>);

- поддержка Правительством институтов гражданского общества, в т.ч. некоммерческих организаций (п. "е" ч. 1 ст. 114);

- осуществление Правительством мер по поддержке добровольческой (волонтерской) деятельности (п. "е<sup>2</sup>" ч. 1 ст. 114);

- содействие со стороны Правительства развитию предпринимательства и частной инициативы (п. "е<sup>3</sup>" ч. 1 ст. 114);

- обеспечение соблюдения принципов социального партнёрства в сфере регулирования трудовых и иных, непосредственно связанных с ними, отношений (п. "е<sup>4</sup>" ч. 1 ст. 114).

И, конечно же, речь идёт о п. "е"<sup>5</sup> ч. 1 ст. 114 Конституции России: Правительство обязано осуществлять меры, направленные на создание благоприятных условий для жизни населения, снижение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, сохранение уникального природного и биологического многообразия в стране.

4. Вслед за поправками в Конституцию Президент России своим Указом от 21 июля 2020 года № 474 уточнил цели национального развития Российской Федерации. Ключевыми из них стали:

- сохранение населения, здоровье и благополучие людей;
- возможность для самореализации и развития талантов;
- комфортабельная и безопасная среда для жизни.

Указом установлены следующие целевые показатели, характеризующие достижения национальных целей – 2030:

- повышение продолжительности жизни до 78 лет;
- увеличение доли граждан, систематически занимающихся ФКиС до 70%<sup>1</sup>;
- вхождение РФ в число 10 ведущих стран мира по качеству общего образования;
- формирование эффективной системы выявления и поддержки способных детей и молодёжи;
- обеспечение присутствия РФ в числе ведущих стран мира по объёму научных исследований и разработок;
- увеличение доли граждан, занимающихся волонёрской деятельностью, до 15%;
- улучшение качества городской среды в 1,5 раза и другие.

---

<sup>1</sup> Выступая на заседании Совета при Президенте РФ по развитию физической культуры и спорта 10 октября 2019 года (Нижний Новгород), Д.Н. Чернышенко отметил, что в национальном плане «Демография» ставится задача к 2024 году увеличить долю регулярно занимающихся ФКиС до 55 %. Сейчас этот показатель 43% или 58 млн человек. Эту «планку» следует поднять до 70% к 2030 году, обеспечив для этого рост регулярно занимающихся ФКиС на 8–9% в год. В.В. Путин, комментируя выступление Д.И. Чернышенко, отметил, что следует усилить внимание к ФКиС на муниципальном уровне: «Ведь детская площадка, спортивная площадка во дворе стоят копейки, а результат колоссальный. Нужно этими вопросами заниматься постоянно».

Как видно, они практически напрямую связаны с состоянием и развитием физической культуры и спорта в России в целом и в конкретном регионе.

В заключение следует отметить, что в краткий срок (2020–2021 годы) в стране будет принята новая стратегия развития физической культуры и спорта до 2030 года, которая, опираясь на поправки 2020 года в Конституцию РФ будет призвана поднять на новый уровень дело физической культуры и спорта, укрепление здорового образа жизни населения, массового вовлечения граждан в указанные выше процессы, что вновь было подтверждено на заседании Совета при Президенте РФ по развитию физической культуры и спорта 6 октября 2020 года.

**Гришина Татьяна Михайловна,**  
ст. преподаватель кафедры теории права  
и государственно-правовых дисциплин МЮИ  
Эл. адрес: pravo\_17@mail.ru

## **ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СТРАНАХ-УЧАСТНИЦАХ ЕАЭС: ВЫРАБОТКА ЕДИНОГО ПОДХОДА**

**Аннотация:** в статье исследуются актуальные вопросы и формулируются задачи в области выработки единого подхода в сфере организации жизнедеятельности местного самоуправления и его взаимодействия с органами государственной власти в стран-участницах ЕАЭС, а также выявляются действенные пути по разработке консолидированного правового акта, регулирующего баланс децентрализации власти и учитывающего специфические особенности суверенных государств и их народов

**Ключевые слова:** экономика, союз, взаимодействие, местное самоуправление, самообложение, информатизация, децентрализация

1 января 2015 года на международной арене появился новый геополитический субъект – Евразийский Экономический Союз (международная организация региональной экономической интеграции), учрежденный Договором о Евразийском экономическом союзе

(ЕАЭС) и обладающий международной правосубъектностью. На данный момент странами-участницами данного блока являются пять государств: Российская Федерация, Казахстан, Беларусь, Армения и Киргизия.

Основным принципом в деятельности ЕАЭС является создание благоприятных торгово-экономических условий на международном уровне, для стран, входящих в состав союза. К поставленным перед ним целям можно отнести: выведение национальных экономик стран-участниц на качественно более высокий уровень и повышение конкурентоспособности (в партнёрстве и единолично) в торгово-экономической сфере на международной арене.

Важнейшим событием 2018 года для союза явилось принятие Декларации о дальнейшем развитии интеграционных процессов в рамках ЕАЭС<sup>1</sup>, подписание которой состоялось в декабре в Санкт-Петербурге в ходе заседания Высшего Евразийского экономического совета (ВЕЭС). Главы государств-партнёров заявили о готовности динамично развивать интеграционные процессы на основах:

- обеспечения максимальной эффективности единого рынка ЕАЭС и реализации его возможностей для бизнеса и потребителей;
- формирования «территории инноваций» и стимулирования научно-технических прорывов;
- раскрытия потенциала интеграции для людей, повышения их благосостояния и качества жизни;
- формирования ЕАЭС как одного из наиболее значимых центров развития современного мира, открытого для взаимовыгодного и равноправного сотрудничества с внешними партнёрами и выстраивания новых форматов взаимодействия<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Декларация о дальнейшем развитии интеграционных процессов в рамках Евразийского экономического союза. 22.10.19. Министерство экономического развития РФ. Департамент евразийской интеграции и стран СНГ. [Эл. ресурс] URL: <http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depSNG/2019102201> (дата обращения: 23.12.2019).

<sup>2</sup> Доклад № 52. Евразийская экономическая интеграция. Центр интеграционных исследований Дирекции по аналитической работе. Москва. 2019. С. 8.

Также на заседании Высшего Евразийского экономического совета:

- одобрены предложения о развитии сотрудничества членов ЕАЭС в сфере предоставления космических и геоинформационных услуг на основе национальных источников данных дистанционного зондирования Земли;

- главам государств-партнёров был представлен доклад о ходе реализации цифровой повестки в Союзе;

- лидеры стран-участниц утвердили программы формирования общего рынка газа, нефти и нефтепродуктов и многое др.<sup>1</sup>

Анализируя шаги, сделанные на пути реальной интеграции в рамках ЕАЭС, можно отметить наличие глубокого потенциала для повышения благосостояния людей и качества их жизни различными путями: предоставлением гражданам стран-партнёров возможности свободной работы, учебы, путешествий и получения различных в территориальных рамках государств-членов ЕАЭС; усилением динамики сотрудничества во различных сферах (экономики, образования, здравоохранения, спорта, науки, культуры, дел молодежи, социальной политики...) с учётом согласования основных принципов деятельности. Однако, следует отметить существенные отличия стран-участниц ЕАЭС, существующие, в том числе, в структуре и формах организации государственной власти и местного самоуправления, а также способах их взаимодействия. По некоторым параметрам они достаточно далеки друг от друга, несмотря на то, что все государства являются постсоветскими, то есть ранее обладали единой властно-иерархической структурой, в которой местное самоуправление не являлось самостоятельным публично-властным институтом, но нижним уровнем государственной власти. Этот факт, безусловно, является препятствием и тормозит дальнейшие взаимовыгодные интеграционные процессы.

---

<sup>1</sup> Итоги ВЕЭС: одобрены программы формирования общих рынков газа, нефти и нефтепродуктов, подписана Декларация о дальнейшем развитии интеграционных процессов в рамках ЕАЭС. Евразийская экономическая комиссия. 07.12.2018. [Эл. ресурс]

URL: [http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/07\\_12\\_2018\\_1.aspx](http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/07_12_2018_1.aspx) (дата обращения: 23.12.2019).

Детально рассматривая теоретико-правовую природу местного самоуправления, его организационные аспекты и анализируя организацию и формы взаимодействия систем органов государственной власти и органов МСУ в государствах-членах ЕАЭС можно сделать определённые умозаключения:

Конституцией РФ определены основы организации публичной власти в России и основы взаимоотношений между её уровнями: федеральных и региональных органов государственной власти субъектов РФ, а также органов МСУ. Согласно ст. 12 действующей в Конституции России<sup>1</sup> признаётся и гарантируется местное самоуправление: самостоятельное в пределах своих полномочий и не входящее в систему органов государственной власти. Этот вид публичной власти: обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью и осуществляется гражданами путём референдума, выборов, иных форм прямого волеизъявления (ст. 130). Осуществляется местное самоуправление в городских, сельских поселениях, муниципальных районах, городских и муниципальных округах и на иных территориях. При выборе организационной формы муниципального образования должны учитываться исторические и иные местные традиции. В структуру обязательных органов МСУ входят: представительные, исполнительно-распорядительные органы и глава муниципального образования, который избирается: на муниципальных выборах или сходах местного населения; либо представительным органом муниципального образования из своего состава, либо из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса. Данная структура определяется самостоятельно, без вмешательства государственных органов.

---

<sup>1</sup> Конституция РФ (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учётом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) Оф. сайт компьютерной справочной правовой системы в РФ КонсультантПлюс [Эл. ресурс] URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_28399/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/) (дата обращения: 06.01.2020).

Однако, несмотря на очевидную обособленность от системы государственной власти, органы МСУ функционируют не в изоляции от органов государственной власти. Согласно правовой позиции Конституционного Суда РФ (Постановление от 18 июля 2018 года № 33-П)<sup>1</sup> местное самоуправление, будучи коллективной формой реализации населением права на решение вопросов местного значения и одновременно – выражением власти местного сообщества, вместе с тем в лице своих органов интегрировано в общую институциональную систему осуществления на соответствующей территории функций демократического правового социального государства на началах взаимодействия как с федеральными органами государственной власти, так и, прежде всего (имея в виду, объективно существующие наиболее тесные взаимосвязи публичных функций задач, осуществляемых региональными и муниципальными органами власти), с органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

В действующей Конституции также изложены общие положения и принципы взаимоотношений государственной власти и местного самоуправления, а именно:

- органы МСУ могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств, а реализации указанных полномочий подконтрольна государству (ст. 132);

- местное самоуправление гарантируется правом на судебную защиту, на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, запретом на ограничение прав местного самоуправления (ст. 133).

Таким образом, можно утверждать, что сегодня, в условиях укрепления «вертикали российской государственной власти», в процессе продолжающихся административной и муниципальной реформ, местное самоуправление в России развивается по модели, заданной

---

<sup>1</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 18.07.2018 № 33-П "По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 242 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой муниципального образования – городского округа "Город Чита" [Эл. ресурс] URL: <https://www.garant.ru/hotlaw/federal/1208339/> (дата обращения: 28.12.2019).

теорией муниципального дуализма, суть которой заключается в возможности максимально эффективной связи между индивидом, обществом и государством, в лице своих властных органов и должных лиц.

1. Согласно ст. 85 Основного закона Республики Казахстан (унитарного государства), местное государственное управление осуществляется местными представительными и исполнительными органами, которые ответственны за состояние дел на соответствующей территории.

Местные представительные органы (маслихаты) – выражают волю населения соответствующих административно-территориальных единиц и с учётом общегосударственных интересов определяют меры, необходимые для её реализации, а также контролируют их осуществление. Маслихаты избираются населением на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании сроком на пять лет (ст. 86).

Согласно ст. 87 местные исполнительные органы входят в единую систему исполнительных органов Республики Казахстан и возглавляются акимом соответствующей административно-территориальной единицы, являющийся представителем Президента и Правительства. Местное самоуправление осуществляется населением непосредственно, а также через маслихаты и иные органы местного самоуправления (ст. 89)<sup>1</sup>.

Исследуя данные конституционно-правовые нормы Республики можно сделать вывод, что законодательной чёткой границы между полномочиями государственных органов и органов МСУ не существует, поскольку самоуправление может быть реализовано не только общественными институтами, но и государственными органами (маслихатами).

Более того, Законом Республики Казахстан от 23.01.2001 № 148 «О местном государственном управлении и самоуправлении в

---

<sup>1</sup> Конституция Республики Казахстан (принята на республиканском референдуме 30.08.1995) (с изменениями и дополнениями по состоянию на 23.03.2019 г.). Официальный сайт президента РК. [Эл. ресурс] URL: [https://www.akorda.kz/ru/official\\_documents/constitution](https://www.akorda.kz/ru/official_documents/constitution) (дата обращения: 23.12.2019).

Республике Казахстан»<sup>1</sup> регламентировано, что аким области, района, города, района в городе, аульного (сельского) округа, поселка и аула, не входящего в состав аульного округа, наряду с функциями государственного управления осуществляет функции органов МСУ (ст. 2–1). Таким образом, в соответствии с данным нормативно-правовым актом, местное самоуправление может осуществляться (помимо маслихатов) также акимами, то есть официальными представителями Президента и Правительства Республики.

Очевидно, что в Казахстане произошло некое слияние полномочий государственной власти и местного самоуправления. Во всяком случае, по сравнению с Российской Федерацией, в Конституции которой уже в гл. 1 регламентировано что органы МСУ не входят в систему органов государственной власти.

В России контроль государственных органов за деятельностью органов МСУ может осуществляться только за исполнением отдельных государственных полномочий, переданных им для реализации с выделением из соответствующего бюджета необходимых для их осуществления материальных и финансовых затрат.

Сегодняшняя казахстанская система государственного управления выстроена по принципу жёсткой иерархической пирамиды, напоминающую советскую модель. Органы власти каждого уровня управления подчинены органам вышестоящего уровня и не несут политической ответственности перед населением за свою деятельность. Политическая ответственность всецело лежит на центральных органах власти. Подобная система не даёт местным руководителям, местным представительным органам необходимой мотивации для инициативной, полноценной работы по социально-экономическому развитию своих регионов.<sup>2</sup> Можно сделать вывод о том, что казахстанская национальная модель местного самоуправления наиболее близка к тео-

---

<sup>1</sup> Закон Республики Казахстан от 23.01.2001 №148 «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» // Ведомости Парламента РК. 2001. №3.

<sup>2</sup> Курманбаева, С. К. Структура, функции и методы работы местного самоуправления в Республике Казахстан // Муниципальный менеджмент: учебное пособие. Алматы. 2010. С. 64.

ретической концепции государственной теории. По мнению исследователя Ювица об эффективности созданной национальной модели местного самоуправления и её механизмов говорить пока рано. Реально население Республики пока не имеет возможности самостоятельно и ответственно решать вопросы местного значения, осуществлять контроль за работой местных органов власти, так как территории не обладают в полной мере правами публичной власти по отношению к месту своего проживания, хотя их право на самоуправление закреплено в Конституции РК.<sup>1</sup> В Европейской Хартии МСУ установлено, что главными принципами, на которые должно опираться реформирование административно-территориального устройства и МСУ в государстве являются: децентрализация государственного управления, субсидиарность, территориальность, правовая, организационная и материально-финансовая самостоятельность. Для развития реального местного самоуправления в Республике необходимо решить вопрос определения базовой общины казахстанского государства и уровней территорий, что не допустит случаев поглощения одним территориальным образованием другого, а также проведения чёткой правовой дифференциации прав и ответственности всех субъектов управления на местном уровне и координации их действий.

2. Согласно ст. 119 Конституции РБ под «местным управлением» в Республике Беларусь понимается деятельность местных исполнительно-распорядительных органов власти, подчиненных и подотчётных непосредственно Президенту РБ, а под «местным самоуправлением» понимается деятельность местных Советов депутатов, которые избираются гражданами государства на 4 года (статья 118 Конституции РБ)<sup>2</sup>.

Конституция Республики Беларусь определяет соподчиненность вертикали как исполнительно-распорядительных органов, так и

---

<sup>1</sup> Ювица Н.В. Местное управление в Республике Казахстан: попытка создания национальной модели // Управление. 2019. Т. 7, № 1 / 136: С. 26–34.

<sup>2</sup> Конституция Республики Беларусь 1994 г. (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24.11.1996 и 17.10.2004). Pravo.by. Национальный правовой Интернет-портал РБ. [Эл. ресурс] URL: <http://www.pravo.by/document/?guid=3871&p2=1/0> (дата обращения: 22.12.2019).

Советов, вводя понятия «вышестоящий исполнительно-распорядительный орган» и «вышестоящий представительный орган» (статья 122 Конституции РБ). Высшим уровнем власти для исполнительно-распорядительных органов является Президент Республики Беларусь, для представительных органов – Национальное Собрание Республики Беларусь (двухпалатный орган, состоящий из Палаты представителей и Совета Республики).

Осуществляется местное самоуправление в Беларуси в границах административно-территориальных единиц: сельсовета, поселка, города, района и области посредством: местных Советов депутатов; органов территориального общественного самоуправления; местных собраний; местных референдумов и др.

В соответствии Законом РБ 04.01.2010 № 108-3 «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь»<sup>1</sup> под местным самоуправлением понимается форма организации и деятельности населения, проживающего на соответствующей территории, для самостоятельного решения непосредственно или через избираемые им органы социальных, экономических и политических вопросов местного значения исходя из общегосударственных интересов и интересов граждан, особенностей развития административно-территориальных единиц на основе собственной материально-финансовой базы и привлеченных средств. Отметим, что, формулируя определение, законодатель подчеркнул первоочередность выполнения «общегосударственных» интересов, что практически повторяет советскую модель самоуправления.

В результате, соподчинения двух властных вертикалей (представительной и исполнительной) в Республике на высшем законодательном уровне регламентирована модель, очень близкая к советской модели организации местной власти, но имеющая, в то же время, одно существенное различие. Согласно Конституции СССР 1977 года мест-

---

<sup>1</sup> Закон Республики Беларусь 04.01.2010 № 108-3 «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь». Pravo.by. Национальный правовой Интернет-портал РБ. [Эл. ресурс] URL: <http://www.pravo.by/document/?guid=3871&p0=H11000108> (дата обращения: 22.12.2019).

ные исполнительные органы власти образовывались и контролировались местными Советами народных депутатов. В соответствии же с действующей Конституцией РБ, местные исполнительные органы формируются Президентом Республики путём назначения руководителей соответствующих органов либо определения порядка такого назначения, что свидетельствует о более жёсткой модели государственного управления.

Исследователь О. Мазоль называет в своей работе ряд проблем в перспективе развития местного самоуправления Беларуси, среди которых хотелось бы выделить следующие:

1) Присутствует служебная зависимость в системе местных органов управления, то есть руководителя нижестоящего исполкома назначает и освобождает от должности руководитель вышестоящего исполнительного органа, таким образом, полностью принимая на себя ответственность за деятельность назначенного субъекта.

2) Дефицит квалифицированных кадров в местных администрациях.

3) Недостаточность технического обеспечения местных администраций.

4) Высокая зависимость местных органов власти от центрального руководства, то есть доходы и расходы местных бюджетов определяются и утверждаются центральными органами власти.

5) Местные бюджеты формально являясь финансовыми ресурсами местных органов власти, по сути представляют собой простые сметы расходов, утверждаемые правительством РБ через данные сверху нормативы стоимости коммунальных услуг.

6) Не осуществляется перспективное «скользящее» планирование и прогнозирование доходов и расходов местных бюджетов на перспективу (5–10 лет), как это делается в странах с развитой и переходной экономикой.

7) Доходная часть местных бюджетов не обеспечена собственными источниками, что порождает высокую степень его дотационности.

8) Низкий уровень подготовки кадрового состава в сфере местного самоуправления. То есть их знания ограничены национальным

законодательством, результатом чего становится низкая осведомлённость местных специалистов в сфере международного развития местного самоуправления (например, анализ достоинств и недостатков, успехов и неудач, проводимых в зарубежных государствах реформ местного самоуправления) и др.<sup>1</sup>

Следует отметить, что многие из перечисленных проблем сегодня приходится решать не только Беларуси, но и другим странам-участницам ЕАЭС, что ещё раз подтверждает необходимость реформирования местного самоуправления с целью повышения эффективности деятельности органов МСУ и реального приближения публично-властного уровня к народу.

Актуальным вопросом для современной Беларуси является формирование вектора государственной политики, призванного обеспечить создание принципиально новых систем исполнительной власти и местного самоуправления, на основе принципа децентрализации (последовательной передачи государственными органами ряда прав и обязанностей местным органам). По мнению Мясниковича, крайне важно развивать территориальное общественное самоуправление (ТОС) как инструмент воспитания гражданского самосознания, а также организации активного сотрудничества власти и народа. Реально работающие органы ТОС – единоличные (старосты, старейшины) или коллегиальные (советы, комитеты), созданные на территории микрорайонов, жилищных комплексов, кварталов, улиц, дворов, агрогородков, поселков, деревень, – востребованы людьми. Государственные органы должны создавать условия для их деятельности, делегировать им некоторые функции. Существенную помощь здесь могут и должны оказать депутаты и соответствующие местные исполкомы<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Мазоль О. Местное самоуправление в Республике Беларусь // Белорусский эконом. исследовательско-образовательный центр BEROС, BEROС Policy Paper Series, PP No. 22. – Минск. 2015. С. 23.

<sup>2</sup> Мясникович М. Председатель Совета РБ. Совершенствование системы МСУ позволит эффективнее решать насущные проблемы граждан // Основной государственный информационный ресурс в области права и правовой информатизации РБ. «СБ. Беларусь сегодня», 21.05.2019 [Эл. ресурс] URL: <http://www.>

3. Согласно ст. 179 Конституции Армении<sup>1</sup> под местным самоуправлением понимается право и способность органов МСУ решать под собственную ответственность общественные вопросы общинного значения, исходя из интересов населения общины (общности жителей одного или более населенных пунктов, имеющей правовой статус юридического лица публичного права. Органами МСУ являются советы общины (представительная власть) и глава общины (исполнительная власть), избираемые сроком на пять лет (ст. 181).

По мнению Л.А. Захарян, действующая модель местного самоуправления в Республике Армения близка к французской и представляет собой систему управления, в которой взаимодействуют центральные и местные правительства (центральный наблюдатель в сочетании с местными выборными мэрами и советами)<sup>2</sup>.

Согласно Закона «Об административно-территориальном делении Республики Армения»<sup>3</sup> государство делится на регионы (марзы), включая столицу страны – Ереван, которому, согласно ст. 108, также присвоен статус области (марза). Ереван поделен на общины, называемые районами. Области (делящиеся на городские и сельские общины) возглавляются региональными губернаторами (марзпетами), которые назначаются премьер-министром Армении. Однако мэр Еревана (также имеющий статус марзпета) назначается Президентом Республики.

---

[pravo.by/novosti/obshchestvenno-politicheskie-i-v-oblasti-prava/2019/may/35247/](http://pravo.by/novosti/obshchestvenno-politicheskie-i-v-oblasti-prava/2019/may/35247/) (дата обращения: 29.12.2019).

<sup>1</sup> Конституция Республики Армения. Принята референдумом РА 05.07.1995 (с изменениями, внесенными референдумом 27.11.2005, 6.12.2015). Оф. Сайт Национального Собрания Армении. [Эл. ресурс]

URL: <http://www.parliament.am/parliament.php?lang=rus&id=constitution> (дата обращения: 24.12.2019).

<sup>2</sup> Захарян Л.А. К вопросу о местном самоуправлении в Армении // История, философия, экономика и право (РУДН) 2017. № 1. С. 1–12.

<sup>3</sup> Закон республики Армения от 05.06.2002 № ЗР–337 «О местном самоуправлении» Принят Национальным Собранием Республики Армения 7 мая 2002 г. [Эл. ресурс] URL: [https://base.spinform.ru/show\\_doc.fwx?rgn=2919](https://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=2919) (дата обращения: 06.01.2020).

Марзы отличаются друг от друга численностью населения, величиной территории и количеству входящих в их состав муниципалитетов и населенных пунктов, однако органы МСУ имеют одинаковые полномочия вне зависимости от размера, финансового потенциала, возможностей предоставления услуг и инфраструктуры муниципалитетов и др.<sup>1</sup> Таким образом, становится очевидно, что для Армении характерна одноуровневая система местного самоуправления (исключение – Ереван), в которой муниципалитеты опираются на единую обширную нормативно-правовую базу, помимо Конституции, включающую в себя: Избирательный кодекс РА; ряд законов («О местном управлении и о местном самоуправлении Еревана», «О местном референдуме», «О бюджетной системе», «О муниципальных услугах», «О финансовом выравнивании», «О местных пошлинах и платежах», «О порядке возмещения потерь муниципального бюджета со стороны государства в результате применения законов Армении...») и указов Президента; постановления правительства и указы премьер-министра.

Среди актуальных проблем в сфере местного самоуправления Республики можно отметить:

- дробность или отсутствие действующих структур самоуправления второго уровня, поскольку, как было отмечено, в государстве приоритетно действует одноуровневая система самоуправления;
- отсутствие реальной фискальной независимости (автономности) органов местного самоуправления, поскольку бюджетные средства большинства общин недостаточны для оказания общественных услуг в полном объеме и с требуемым качеством. Они в основном достаточны только для содержания персонала руководителя общины<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Захарян Л.А. Нормативно-правовая база местного самоуправления В Армении, Грузии и Азербайджане // Научный форум: Юриспруденция, история, социология, политология и философия. РУДН. Москва. 2017. № 7(9), С. 38–44.

<sup>2</sup> Карапетян Ц.Д., Мурадян А.Г., Ераносян В.А., Григорян Э.М. Общины РА на пути фискальной независимости // «Colloquium-journal»#9(33) / ECONOMICS. 2019. С. 133–140.

В программе правительства РА<sup>1</sup> подчёркивается непропорциональное распределение производственных сил и природных ресурсов, различия в экономическом, социальном, культурном и демографическом развитии территориальных единиц, что связано, в основном, с природно-климатическими условиями территории государства. В настоящий момент в Республике уже запущен процесс реализации марзовых и общинных инвестиционных проектов, носящих долговременный характер. Среди целого ряда мер в документе предусмотрены такие, как: внедрение системы фондов марзового развития; разработка новой концепции территориального управления; интегрированная поддержка сельских населенных пунктов; завершение процессов укрупнения общин; формирование межобщинных объединений и развитие межобщинного сотрудничества; расширение полномочий органов местного самоуправления и др.

Анализируя указанные документы, можно утверждать, что руководство страны держит курс на децентрализацию публичной власти, поскольку предыдущая модель сверхцентрализованной власти создавала условия лишь для безынициативности органов МСУ, а их деятельность лишала эффективности. "Начался процесс перехода от сверхцентрализации власти к её децентрализации, и на этом пути возможно появление побочных явлений, но, тем не менее, этот процесс необходим", – подчеркнул премьер-министр РА Никол Пашинян. Он указал также на необходимость отказа местных органов самоуправления от стереотипов, что откроет реальные возможности для автоматического решения многих вопросов. К примеру, он привел систему оросительной воды, в которой главы компаний водопользователей назначаются не гражданами общин, а чиновниками, занимающими высокие посты. В ближайшей перспективе контроль за системой будет возложен на органы МСУ, которые и будут ответственны за ситуацию в указанной сфере<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Программа правительства РА 2017–2022. Приложение № 646-А от 19.06.2017. Ереван. июнь 2017.

<sup>2</sup> Аванесов А., Пашинян Н. Децентрализация власти станет одним из приоритетов в деятельности правительства Армении в течение предстоящих пяти лет //

4. Местное самоуправление в Кыргызской Республике, согласно ст. 110 Конституции КР<sup>1</sup>, определяется как: гарантированное право и реальная возможность местных сообществ самостоятельно в своих интересах и под свою ответственность решать вопросы местного значения. Оно представляет собой одну из важнейших основ конституционного строя страны, олицетворяя уровень власти, в наибольшей степени приближенный к населению и непосредственно формируемый им. Именно местному самоуправлению прямым образом подконтрольно решение вопросов местного значения по удовлетворению основных жизненных потребностей населения.

Структура органов МСУ (ст. 111) представляет собой: местные кенешы (представительные органы МСУ, которые бывают четырёх типов: городские, районные, поселковые и айыльных округов); айыл окмоту (исполнительно-распорядительный орган при айыльном (сельском) или поселковом кенеше) и мэрии городов (исполнительные органы в городе). Глава айыл окмоту – выборное должностное лицо. Айыл башчысы – назначаемое должностное лицо, выполняющее функции, делегированные решением айыл окмоту. Главой мэрии является мэр – выборное должностное лицо. Государственным органом исполнительной власти на территории района является местная государственная администрация, возглавляемая акимом (главой) района.

Административно-территориальными единицами, в границах которой местное сообщество осуществляет местное самоуправление являются – город, айылный амак и район.

Основным НПА в сфере местного самоуправления является Закон Кыргызской Республики «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» от 12 января 2002 года. Именно в нём закреплены принципы организации местной власти на уровне административно-территориальных единиц Республики, определена роль местного самоуправления и местной государственной админист-

---

Arminfo. 12.02.2019 [Эл. ресурс] URL: [https://arminfo.info/full\\_news.php?id=39097&lang=2](https://arminfo.info/full_news.php?id=39097&lang=2) (дата обращения: 01.12.2019).

<sup>1</sup> Конституция Кыргызской Республики принята референдумом (всенародным голосованием) 27 июня 2010 года (введена в действие законом КР от 27.07. 2010) (в редакции закона КР от 28.12.2016 № 218).

рации в осуществлении публично-властных функций, установлены государственные гарантии права местных сообществ на самоуправление, организационные и правовые основы функциональной деятельности органов публичной власти, а также компетенция и формат их взаимоотношений при реализации властных полномочий.

Статья 15 данного Закона определяет «дела местного значения», среди которых большинство пунктов созвучны «вопросам местного значения» закреплённым в вышеуказанном ФЗ РФ № 131-ФЗ от 06.10.2003, например, жилищно-коммунальное хозяйство и благоустройство территорий; бытовое и торговое обслуживание; создание на местном уровне соответствующих условий для развития здравоохранения и др. Однако, следует отметить более конкретизированный характер норм Федерального закона РФ № 131-ФЗ. Например, российский законодатель закрепляет за органами МСУ обязанность проводить не только охрану общественного порядка, но также его организацию силами муниципальных органов общественного порядка, материально-техническое содержание и осуществление контроля за их деятельностью. Можно также отметить отсутствие норм в Законе Кыргызской Республики: об организации переработки бытовых отходов; организации и содержании муниципальных архивов; организации и содержании муниципальной информационной службы; обеспечении противопожарной безопасности в муниципальном образовании, организации муниципальной пожарной службы и др.

Налицо и прямые противоречия (в сравнении с российским Законом) в разграничении компетенции органов государственной власти (в лице государственных администраций Республики) и местного самоуправления, например, согласно ст. 35 «Полномочия мэра города Бишкек, города областного значения» мэр города наряду с руководством деятельности мэрии, городских отделов и служб по обеспечению жизнедеятельности города координирует деятельность территориальных подразделений государственных органов власти, даёт согласие на назначение их руководителей (кроме судей, прокуроров, руководителей территориальных подразделений госоргана национальной безопасности, органа внутренних дел, таможенных органов и органов госстатистики Республики), и отвечает за результаты проводимой

деятельности. Таким образом, он несёт непосредственную ответственность за организацию надлежащего исполнения делегированных государственных полномочий. Не реже двух раз в год отчитывается перед городским кенешем об общем состоянии дел в городе, исполнении бюджета, использовании коммунальной собственности и средств внебюджетного фонда, выполнении программ социально-экономического развития города и социальной защиты населения. А также не реже раза в два года информирует население о результатах своей деятельности на городском курултае (государственном институте народовластия).<sup>1</sup> Но тут выявляется прямое противоречие между наличием полномочий у мэра по кадровым вопросам и ответственностью за охрану общественного порядка и безопасности (в городе или районе) в качестве его обязательств перед населением. Ведь не назначенные мэром вышеуказанные должностные лица и не должны нести перед ним отчёт о результатах своей деятельности, то есть сфера безопасности местного населения только декларативно включена в полномочия органов МСУ и целиком возложена на государственные органы. Можно сделать вывод о необходимости расширения полномочий местного самоуправления в Республике, что влечёт: законодательное закрепление принципов делегирования им государственных полномочий; формулирования точных этапов в механизме передачи и реализации контроля за исполнением делегированных полномочий.

Среди актуальных задач местного самоуправления Республики исследователи национального законодательства видят также в необходимости: развития нормативно-правовой базы, создающей условия для развития государственных информационных систем, внедрения методологии из разработки для организаций, принимающих решения на местном уровне, а также стандартизации государственных информационных систем и ресурсов<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Адилов А.Н. Сущность и содержание местного самоуправления в Кыргызской Республике, их роль в реализации функции охраны общественного порядка // Актуальные проблемы российского права. 2008. № 2. С. 57–65.

<sup>2</sup> Бийбосунов Б.И. Юсупов К.М. Курманбек Уулу Т.К. Разработка информационной системы для органов местного самоуправления Кыргызской Республики // Технические науки. 2019. № 2. С. 26–31.

Можно утверждать, что несмотря на значительный многолетний опыт развития самостоятельного местного самоуправления и его эффективного взаимодействия с государственной властью в государствах-членах ЕАЭС, до сих пор актуальны вопросы создания правовых основ, формулирования принципов правового регулирования и поиск общей оптимальной модели, с учётом организационных и исторических особенностей каждого из указанных государств. Среди важнейших элементов, в данной сфере общественных отношений, можно выделить:

1. Децентрализацию власти, поскольку её уровень существенно влияет на глубину взаимодействия между государственными и муниципальными органами, что является одним из ключевых аспектов функционирования местного самоуправления.

2. Полноценное местное самоуправление, которое должно включать в себя реальное право местного населения на самостоятельное решение вопросов, отнесенных к ведению территориального образования, в том числе, самостоятельного формирования структуры органов МСУ. В ином случае власть сможет легко преобразоваться в государственную, а местное сообщество потеряет реальные возможности выразить свою волю через демократические процедуры.

3. Адекватное, максимально полное закрепление в законодательных актах перечисленных государств правовых норм, точно определяющих правовую регламентацию пределов полномочий органов государственной власти и местного самоуправления, поскольку от данного фактора зависит эффективность осуществления публично-властных управленческих функций в государственном масштабе.

4. Планомерную работу над повышением уровня муниципально-правового правотворчества, основанного на реальных, позитивных принципах, обусловленных конкретно-историческими обстоятельствами и объективными закономерностями общественного развития государства.

Например, противоречивость, существующая в правовых актах местного самоуправления в России, создаёт немалые проблемы в муниципально-правовом регулировании. Нередко положения муниципальных актов дублируются, или вступают в противоречия, что не

отменяет многочисленных правовых пробелов в динамично развивающихся общественных отношениях. Порой бывает сложно разобраться, какие из муниципальных правовых актов ещё действуют, а какие отменены полностью или частично, и др. Такая работа должна включать в себя: первоначальный учёт и последующую систематизацию в формах инкорпорации и консолидации. В результате коренной переработки актов муниципального правотворчества должны появиться кодифицированные акты (муниципальные кодексы), наиболее полно и актуально связывающие нормативный материал.

На уровне союза (ЕАЭС), в результате такой внутригосударственной деятельности для каждого участника должен быть разработан единый консолидированный акт, что явится эффективным решением в вопросе сближения организации деятельности местного самоуправления указанных стран, поскольку консолидация является такой формой систематизации, в результате которой НПА по одному и тому же вопросу объединяются в один укрупненный акт, не создающий новых правовых норм, но устраняющий неточности, повторы, устаревшие и неактуальные нормы. Именно такой правовой акт может выступить в качестве нового, самостоятельного источника для организации деятельности местного самоуправления в государствах-участниках ЕАЭС.

5. Информатизацию органов МСУ и создание оперативных путей для их взаимодействия (с помощью новейших информационно-коммуникационных технологий) с органами государственной власти, а также максимально упрощающих связи между всеми участниками общественных отношений, поскольку именно муниципальная площадка является тем пространством, на котором реализуется подавляющее большинство фактов взаимодействия между государственными органами, гражданами, представителями бизнес-сообщества и иными субъектами правоотношений.

Позитивным примером для стран-участниц ЕАЭС сможет послужить наиболее удачный российский ИКТ-проект – многофункциональные центры предоставления муниципальных и государственных услуг (МФЦ), устранившие множество проблем и установившие действенные механизмы общения физических и юридических лиц с вла-

стными органами любого уровня. К достоинствам этой модели можно отнести тот факт, что она предусматривает процедуру максимальной деперсонализации взаимодействия государственных и муниципальных служащих с различными субъектами, например, с помощью механизма «одного окна», либо применения концепций электронного обмена данными<sup>1</sup>. Эффективная реализация модели взаимодействия «электронного» правительства и муниципалитета снижают степень информационного неравенства публично-властных уровней, повышают прозрачность и контролируемость местной власти со стороны индивидуума и общества, сокращают влияние человеческого фактора в деятельности чиновников «на местах», привлекают к управлению широкие слои населения, при полной прозрачности данных правоотношений, лишенных коррупционного элемента.

6. Решение финансово-экономических проблем в наполнении местных бюджетов является одним из главных факторов в комплексе проблемных вопросов местного самоуправления каждого из государств-участников ЕАЭС. Например, в России муниципальные районы и поселения зависят, в основном, от консолидированного бюджета регионального и федерального уровней, так как значительную часть средств они получают не в виде собственных доходов, а в качестве финансовой помощи, к тому же имеющей целевое назначение. Не в лучшей степени обстоят дела и в остальных государствах-членах ЕАЭС. В этой связи необходимо сообща разрабатывать действенные пути увеличения доходной части местных бюджетов.

Идеей не новой, используемой и ранее в конце XIX в начале XX века, является самообложения местного населения. Однако, если в СССР такое самообложение приравнивали к налогам, то, например, в современном законодательстве России согласно ст. 56 ФЗ № 131-ФЗ 06.10.2003 средства самообложения определяются как разовые платежи граждан, осуществляемые для решения определённых вопросов

---

<sup>1</sup> Дядюн К.В., Крылова К.П. Механизмы регулирования конфликта интересов на государственной гражданской службе РФ // Актуальные проблемы юриспруденции. Сб. ст. по материалам VIII меж. науч.-практ. конф. – Новосибирск: Сибирская академическая книга, 2018. С. 10–14.

местного значения. Вопросы введения и использования данных платежей решаются населением на местном референдуме или сходе граждан<sup>1</sup>.

Данный механизм несовершенен и нуждается в серьёзной доработке<sup>2</sup>, однако при комплексном подходе к решению этой задачи, а также упрощении процедуры правовой институт самообложения в перспективе сможет стать важным источником доходов местного бюджета муниципального образования и инструментом по созданию активного гражданского общества в государствах, поскольку в процедуре самообложения заложен ключевой механизм самоуправления в виде непосредственного участия граждан в решении проблем места проживания.<sup>3</sup> Активное внедрение и стимулирование самообложения как способа пополнения местных бюджетов для решения насущных проблем населения и повышения эффективности, проводимой муниципальной бюджетной политики, может послужить позитивным фактором в решении актуальной финансовой проблемы муниципальных образований (поселений, районов, округов, марзов, маслихатов, областей...).

Подводя итоги, хотелось бы ещё раз отметить важность нахождения баланса между централизованными и децентрализованными механизмами во взаимодействии органов МСУ с государственными органами власти, а также закрепления в законодательствах адекватных правовых норм, более полно и детально регулирующих указанные правоотношения как со стороны государства, так и со стороны муниципальных образований; чёткое разграничение полномочий государственной власти и местного самоуправления, а также правовое

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 27.12.2018) "Об общих принципах организации МСУ в РФ" (с изм. и доп., вступ. в силу с 08.01.2019). [Электронный ресурс] URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_44571/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/) (дата обращения: 12.12.2019)

<sup>2</sup> Гришина Т.М. Самообложение населения в России: проблемы реализации и перспективы развития // Безопасность бизнеса. 2019. №3. С. 21–27.

<sup>3</sup> Черкасова Ю.И. Самообложение граждан: проблемы и перспективы / Экономические науки // Вестник Московского университета МВД России. 2013. № 10. С. 221–230.

регулирование отдельных форм взаимодействия органов МСУ с государственными органами власти<sup>1</sup>.

При разработке консолидированного правового акта в сфере организации и деятельности местного самоуправления и его взаимодействия с органами государственной власти следует учитывать, что становление и развитие данных сфер общественных отношений проходило в условиях суверенизации указанных государств-участников ЕАЭС и потому не стремится к абсолютизации в формулировке отдельных правовых норм, оставляя конструктивные пробелы, с возможностью их дальнейшего восполнения. Специфические особенности в ментальности народов и исторический путь развития, а также определённые особенности государств, например, характер участия региона во внешнеэкономических связях (модель федеративного устройства или степень территориальной децентрализации функций унитарного государства; уровень развития рыночных отношений; используемые схемы и степень интеграции страны в мировую экономику)<sup>2</sup> не позволит полностью внедрить в национальные правовые системы некоторые блоки норм. Однако по основополагающим актуальным вопросам в перспективном развитии местного самоуправления можно и нужно находить общее решение. Такой конструктивный подход позволит сблизить государства и реализовать поставленные перед ЕАЭС задачи: вывести национальные экономики на качественно высокий уровень развития, что повысит их конкурентоспособность на международной арене и, в конечном итоге, позитивно повлияет на благосостояние проживающих на территориях государств народов.

### **Библиографический список**

1. Конституция РФ (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учётом поправок, внесённых Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от

---

<sup>1</sup> Комлев Е.Ю. Правовые основы взаимодействия органов местного самоуправления с государственными и региональными органами власти в Испании. Дисс. ... канд. юрид. наук. – Москва. РУДН. 2018. С. 4.

<sup>2</sup> Вертинская Т.С. Теоретические и практические основы экономической интеграции регионов стран – членов ЕАЭС: на примере участия Республики Беларусь / Нац. акад. наук Беларуси, Ин-т экономики. – Минск: Беларуская навука, 2018. С. 20.

21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Официальный сайт компьютерной справочной правовой системы в РФ КонсультантПлюс

2. Конституция Республики Беларусь 1994 г. (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24.11.1996 и 17.10.2004). Pravo.by. Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь.

3. Конституция Республики Армения. Принята референдумом РА 05.07.1995 (с изменениями, внесенными референдумом 27.11.2005, 06.12.2015). Официальный Сайт Национального Собрания Армении.

4. Конституция Республики Казахстан (принята на республиканском референдуме 30.08.1995) (с изменениями и дополнениями по состоянию на 23.03.2019 г.). Официальный сайт президента Республики Казахстан.

5. Конституция Кыргызской Республики принята референдумом (всенародным голосованием) 27 июня 2010 года (введена в действие законом КР от 27.07. 2010) (в редакции закона КР от 28.12.2016 № 218).

6. Закон Республики Казахстан от 23.01.2001 №148 «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» // Ведомости Парламента РК. 2001. № 3.

7. Закон республики Армения от 05.06.2002 № ЗР–337 «О местном самоуправлении» Принят Национальным Собранием Республики Армения 7 мая 2002 г.

8. Федеральный закон РФ от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 27.12.2018) "Об общих принципах организации МСУ в РФ" (с изм. и доп., вступ. в силу с 08.01.2019).

9. Закон Республики Беларусь 4.01.2010 № 108-З «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь». Pravo.by. Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь.

10. Программа правительства Республики Армения 2017–2022. Приложение № 646-А от 19.06.2017. Ереван. июнь 2017.

11. Постановление Конституционного Суда РФ от 18.07.2018 № 33-П "По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 242 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой муниципального образования – городского округа "Город Чита".

12. Итоги ВЕЭС: одобрены программы формирования общих рынков газа, нефти и нефтепродуктов, подписана Декларация о дальнейшем развитии

интеграционных процессов в рамках ЕАЭС. Евразийская экономическая комиссия. 2018. 07 декабря.

13. Декларация о дальнейшем развитии интеграционных процессов в рамках Евразийского экономического союза. 22.10.19. Министерство экономического развития РФ. Департамент евразийской интеграции и стран СНГ.

14. Доклад № 52. Евразийская экономическая интеграция // Центр интеграционных исследований Дирекции по аналитической работе. Москва. 2019. – 24 с.

15. Аванесов А., Пашиян Н. Децентрализация власти станет одним из приоритетов в деятельности правительства Армении в течение предстоящих пяти лет // Arminfo. 12.02.2019.

16. Адилов А.Н. Сущность и содержание местного самоуправления В Кыргызской республике, их роль в реализации функции охраны общественного порядка // Актуальные проблемы российского права. 2008. № 2. С. 57–65.

17. Бийбосунов Б.И. Юсупов К.М. Курманбек Уулу Т.К. Разработка информационной системы для органов местного самоуправления Кыргызской Республики // Технические науки. 2019. № 2. С. 26–31.

18. Вертинская Т.С. Теоретические и практические основы экономической интеграции регионов стран – членов ЕАЭС: на примере участия Республики Беларусь / Нац. акад. наук Беларуси, Ин-т экономики. – Минск: Беларуская навука, 2018. – 372 с.

19. Гришина Т.М. Самообложение населения в России: проблемы реализации и перспективы развития // Безопасность бизнеса. 2019. № 3. С. 21–27.

20. Дядюн К.В. Крылова К.П. Механизмы регулирования конфликта интересов на государственной гражданской службе РФ // Актуальные проблемы юриспруденции. Сб. ст. по материалам VIII межд. науч.-практ. конф. Новосибирск: Сибирская академическая книга, 2018. С. 10–14.

21. Захарян Л.А. К вопросу о местном самоуправлении в Армении // История, философия, экономика и право (РУДН) 2017. № 1. С. 1–12.

22. Захарян Л.А. Нормативно-правовая база местного самоуправления в Армении, Грузии и Азербайджане // Научный форум: Юриспруденция, история, социология, политология и философия. РУДН. Москва. 2017. № 7(9). С. 38–44

23. Карапетян Ц. Д. Мурадян А. Г. Ераносян В. А. Григорян Э. М. Общины Республики Армения на пути фискальной независимости // «Colloquium-journal»#9(33) / ECONOMICS. 2019. С. 133–140.

24. Комлев Е.Ю. Правовые основы взаимодействия органов местного самоуправления с государственными и региональными органами власти в Испании. Дисс. ... канд. юрид. наук. Москва. РУДН. 2018. – 201 с.

25. Курманбаева С. К. Структура, функции и методы работы местного самоуправления в Республике Казахстан. Муниципальный менеджмент: учебное пособие. – Алматы. 2010. 135 с.

26. Мазоль О. Местное самоуправление в Республике Беларусь // Белорусский эконом. исследовательско-образовательный центр BEROC, BEROC Policy Paper Series, PP No. 22. – Минск. 2015. – 35 с.

27. Мясникович М. Председатель Совета РБ. Совершенствование системы МСУ позволит эффективнее решать насущные проблемы граждан / Основной государственный информационный ресурс в области права и правовой информатизации РБ. «СБ. Беларусь сегодня». 2019. 21 мая.

28. Черкасова Ю.И. Самообложение граждан: проблемы и перспективы // Вестник Московского университета МВД России. Экономические науки. 2013. № 10. С. 221–230.

29. Ювица Н.В. Местное управление в Республике Казахстан: попытка создания национальной модели // Управление. 2019. Т. 7. № 1. С. 26–34.

**Депутатова Надежда Михайловна,**  
студентка 1 курса бакалавриата МЮИ  
nadya.kolesnikova2001@mail.ru.

**Научный руководитель: Гацко Михаил Фёдорович,**  
канд. филос. наук, доцент кафедры  
теории права и государственно-правовых дисциплин МЮИ  
Gatsko\_mf@mail.ru

## **ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ ПРАВА НА ЗАЩИТУ МАТЕРИНСТВА, ОТЦОВСТВА И ДЕТСТВА**

**Аннотация.** В статье рассматриваются основные проблемы реализации прав граждан нашего государства на защиту материнства, отцовства и детства.

**Ключевые слова:** защита материнства, отцовство, меры социальной поддержки.

**Deputatova N. M.,**  
1st year undergraduate student International law Institute

**Supervisor: Gatsko M. F.,**  
Candidate of Philosophy, Associate Professor  
Theories of Law and State Law Disciplines International Law Institute

## **PROBLEMS OF IMPLEMENTATION IN MODERN RUSSIA OF THE RIGHT TO PROTECT MOTHERHOOD, PATERNITY AND CHILDHOOD**

**Abstract.** The article discusses the main problems of the realization of the rights of citizens of our state to protect motherhood, fatherhood and childhood.

**Keywords:** maternity protection, paternity, social support measures.

Согласно статье 38 Конституции Российской Федерации («Материнство и детство») «семья находится под защитой государства», «Забота о детях, их воспитание – равное право и обязанность родителей». Конституция является гарантом реализации данных прав. Защита семьи и материнства – одна из важнейших, приоритетных задач, стоящих перед современной Россией.

Защита семьи, материнства, отцовства и детства имеет комплексный характер и осуществляется разнородными мерами государства. Реализация защиты прав граждан обеспечивается также мерами общественного воздействия, деятельностью различных общественных организаций, системой нравственных отношений, существующих в обществе.

Как известно, Президент Российской Федерации ежегодно выступает с посланием Федеральному Собранию. Ещё в 2006 году им была отмечена демографическая проблема, заключающаяся в низкой рождаемости и низком уровне воспроизводства населения. Тогда Президент обратил внимание на то, что с каждым годом население нашей страны имеет тенденцию сокращения. К 2080 году, по мнению В.В. Путина, его количество может составлять 52 миллиона человек. Для решения этой проблемы были названы следующие меры:

- увеличение суммы пособия по уходу за ребёнком до полутора лет для работающих и не работавших женщин;
- создание новых, современных перинатальных центров;
- дополнительные пособия женщинам, родившим 2-го ребёнка;
- увеличение выплат семьям с приёмными детьми;
- ввод компенсаций затрат на дошкольное образование и воспитание;
- поставки специализированного оборудования в родильные дома и их ремонт.

Для реализации вышеперечисленного был принят Федеральный Закон № 256 от 29 декабря 2006 года «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей».

Начиная с 1 января 2007 года, все женщины, родившие второго и третьего ребёнка, и мужчины, которые являются единственными усыновителями второго, третьего ребёнка и последующих детей, имеют право на получение семейного или материнского капитала. С 1 января 2015 года размер материнского капитала составляет 453 026 руб.

Он может быть использован как в целях получения ребёнком образования, так и для улучшения жилищных условий. Право на по-

лучение материнского капитала предоставляется только один раз. Материнский (семейный) капитал индексируется государством.

В рамках существующей системы социальной защиты женщинам, имеющим малолетних детей, и беременным предоставляется право на:

- единовременное пособие женщинам, вставшим вовремя на учёт в соответствующем медицинском учреждении;
- пособие по рождению ребёнка;
- пособие по беременности и родам.

Условия, критерии получения, реализация выдачи пособия установлены Федеральным Законом от 19 мая 1995 года № 81 "О государственных пособиях гражданам, имеющим детей".

Одним из основных правовых источников защиты материнства, семьи, отцовства и детства является Семейный Кодекс Российской Федерации. Семейное законодательство опирается на необходимость обеспечения беспрепятственного осуществления прав членов семьи, возможности судебной защиты этих прав, а также укрепления семья как основной ячейки общества. Права и обязанности родителей начинаются с рождения или усыновления детей. Заканчиваются же они после достижения детьми совершеннолетнего возраста – 18 лет или вступления несовершеннолетних детей в брак. При этом официально закрепляется равенство прав обоих родителей<sup>1</sup>.

Особое место в реализации защиты прав материнства занимает Трудовой Кодекс Российской Федерации. В трудовом законодательстве также закрепляется перечень гарантий трудовых прав женщин и лиц с семейными обязанностями. Трудовой Кодекс устанавливает виды работ, на которых ограничивается применение труда женщин; гарантируется право на отпуск по беременности и родам; гарантии беременным женщинам при расторжении трудового договора; дополнительные гарантии для лиц, которые осуществляют уход за детьми-инвалидами, женщинам, работающим в сельской местности.

---

<sup>1</sup> См. ст. 61 «Равенство прав и обязанностей родителей» Семейного Кодекса Российской Федерации // РГ, 1996, 27 января. № 17.

В свою очередь, проблематика защиты прав на материнство, отцовство и детство являются наиболее актуальной и ключевой в современной России. Оснований для анализа ситуации, сложившейся в системе семейных взаимоотношений, и принятия мер по искоренению существующих проблем более чем достаточно, в их числе:

- большое количество разводов и как следствие – значительный рост численности неполных семей;
- тенденция «Чайлдфри» как проблема, имеющая место преимущественно среди молодых семей, сущность которой заключается в убеждении целенаправленного отсутствия детей;
- рост числа бездетных семей, чему которому способствует затяжной экономический кризис;
- размытые идеалы и нравственные ценности, в частности в молодых семьях;
- увеличение процента детей, бегущих из семьи по причине жестокого обращения с ними;
- сиротство – увеличилось количество детей, брошенных родителями или отобранных у них по закону, по различным причинам.

Итак, современная семья в стране испытывает огромные трудности. Реализуемые меры государства, направленные на улучшение жизни матерей, детей и семей в целом, их защиту, далеко не всегда являются действенными по причине сложной демографической ситуации в стране. Для её разрешения, по моему мнению, необходимо увеличить перечень мер по улучшению жизни населения, повысить размер оплаты труда, качество образования, увеличить число вакантных рабочих мест для стимуляции граждан.

#### **Библиографический список**

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) // «Официальный интернет-портал правовой информации» <http://www.pravo.gov.ru>, 01 августа 2014 г.
2. Семейный Кодекс Российской Федерации // Собрание законодательства РФ, 1996. 01 января, № 1, ст. 16, РГ, 1996, 27 января. № 17.
3. Трудовой Кодекс Российской Федерации // РГ, 2001, 31 декабря, № 256; Парламентская газета, 2002, 05 января. № 2–5.

4. Научная сеть "Современное право". Портал для юристов, занимающихся научной или практической деятельностью, юридические журналы // [Электронный ресурс] URL: [www.sovremennoepravo.ru](http://www.sovremennoepravo.ru) [Дата обращения: 05.12.19]

5. Официальный сайт Министерства юстиции Российской Федерации // [Электронный ресурс] URL: <https://to42.minjust.ru/ru/node> [Дата обращения: 07.12.19]

6. Официальный сайт Пенсионного фонда Российской Федерации // [Электронный ресурс] URL: <http://www.pfrf.ru/grazdanam/> [Дата обращения: 05.12.19]

**Долидзе Тимур Юрьевич**

Аспирант кафедры теории права  
и государственно-правовых дисциплин МЮИ

E-mail: [xacccep@me.com](mailto:xacccep@me.com)

Тел.: 89608889191

## **ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА НА КВАЛИФИЦИРОВАННУЮ ЮРИДИЧЕСКУЮ ПОМОЩЬ ОРГАНИЗАЦИЯМ И ОРГАНАМ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ**

**Аннотация.** Статья посвящена проблематике оказания юридической помощи организациям. В отличие от помощи гражданам, данный вид правового консалтинга имеет ряд институциональных особенностей и специфических черт. При этом автор доказывает, что данная помощь охватывается регулятивным воздействием конституционного права на квалифицированную юридическую помощь. В связи с этим возникает проблема обособления статуса штатных юристов, юридических служб и частных юридических консультаций, которые не входят в системы адвокатуры и нотариата. В частности, им должны быть предоставлены определённые административно-правовые и процессуальные гарантии доступа к сбору доказательств, приёма должностными лицами, ознакомления с документами и материалами, эффективной коммуникации в конституционно значимых целях.

**Ключевые слова:** правовая помощь, юридические службы корпораций, юрисконсульты, консалтинговые организации, адвокатура, нотариат.

## FEATURES OF THE IMPLEMENTATION OF CONSTITUTIONAL LAW FOR QUALIFIED LEGAL ASSISTANCE ORGANIZATIONS AND PUBLIC AUTHORITIES

**Abstract.** The article is devoted to the problems of providing legal assistance to organizations. Unlike helping citizens, this type of legal consulting has a number of institutional features and specific features. Moreover, the author proves that this assistance is covered by the regulatory impact of constitutional law on qualified legal assistance. In this regard, the problem arises of isolating the status of full-time lawyers, legal services and private legal consultations that are not part of the bar and notary systems. In particular, they should be provided with certain administrative, legal and procedural guarantees of access to the collection of evidence, reception by officials, familiarization with documents and materials, effective communication for constitutionally significant purposes.

**Key words:** legal assistance, legal services of corporations, legal advisers, consulting organizations, advocacy, notary public.

Конституционное право на оказание квалифицированной юридической помощи реализуется не только в отношении граждан как физических лиц. Важное значение имеет также обеспечение юридической помощью организаций, включая органы государственной власти и местного самоуправления. В отличие от оказания юридических услуг гражданам, где основную роль играют институты адвокатуры и нотариата, в юридическом обеспечении деятельности бизнеса и власти предпочтение оказывается внутренним юридическим службам и внешним консалтинговым организациям<sup>1</sup>. Примечательно, что в советской литературе всемерно подчёркивалась роль адвокатов в оказании юридической помощи не только гражданам, но и организациям<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: *Ситдикова Л.Б.* Возмездное оказание консультационных услуг (консалтинг) в сфере аудита, инжиниринга, правовых (юридических) услуг // Юрист. 2006. № 12. С. 5–8.

<sup>2</sup> См., например: *Осетров Н.* Юридическая помощь адвокатов гражданам и организациям // Социалистическая законность. 1982. № 5. С. 23. *Климов И.И., Черниговский А.Г.* Новая Конституция и дальнейшее совершенствование деятельности адвокатуры по оказанию юридической помощи гражданам и организациям // Новая

В связи с этим процесс осуществления частного, внеадвокатского консалтинга организаций – это явление современное и развивающееся (несмотря на то, что должности штатных юристов фрагментарно предусматривались и в советской правовой системе)<sup>1</sup>.

Можно указать на несколько причин данного состояния регулируемых правом общественных отношений. Прежде всего, организации сами способны позаботиться о качестве юридических услуг (в силу их способности к корпоративному самоуправлению). Если штатный юрист либо юридическая служба корпорации (отдел, управление и т.п.) не справляются со своими обязанностями, руководство вправе применить к ним дисциплинарные взыскания или прибегнуть к увольнению. Если внешняя консалтинговая компания оказывает некачественные юридические услуги, с ней разрываются гражданские правоотношения либо применяются гражданско-правовые санкции за нарушение частноправовых обязательств<sup>2</sup>. Учитывая это обстоятельство, некоторые организации даже нанимают на работу способных студентов юридических вузов, предполагая их вклад в развитие фирмы в будущем. Если в штате юридической службы находится несколько опытных дипломированных юристов, такое сочетание даже оказывает полезное воздействие на управленческий процесс. В системе адвокатуры или нотариата подобное состояние общественных отношений запрещено законодательством.

Другая причина заключается в широте спектра оказываемых организациям юридических услуг. Потребности граждан в юридической консультации, как правило, менее широки, поддаются устойчивой классификации и стандартизации (обращение к адвокату уголовно-правовой специализации мотивируется стремлением избежать уголовной ответственности или добиться снижения уголовно-правовой санкции; обращение к адвокатам гражданско-правовой спе-

---

Конституция СССР и дальнейшее укрепление законности в обществе развитого социализма. – Волгоград: Изд-во Волгогр. обкома КПСС, 1978. С. 69–74.

<sup>1</sup> См.: Тютюнников Н. Со штатным юрисконсультантом // Хозяйство и право. 1988. № 8. С. 42–44.

<sup>2</sup> См.: Коваль В.О. Юридический консалтинг. Поиск адекватной модели правового регулирования // Безопасность бизнеса. 2011. № 2. С. 16–17.

циализации или нотариусам мотивируется потребностью сохранения и преумножения имущества и т.п.). Конечно, не следует слишком упрощать цели и механизмы оказания юридической помощи гражданам (в действительности они более сложны и разнообразны), но следует признать тот факт, что потребности организаций в юридической защите более широки и разнообразны<sup>1</sup>. Это стимулирует наем юристов различной специализации (юрист-финансист, юрист-цивилист и т.п.), причём юристов криминалистической направленности организации, как правило, не нанимают (при возникновении угрозы привлечения к уголовной ответственности приглашается адвокат).

Ещё одна причина, на наш взгляд, заключается в повышенной платежеспособности корпораций. Среди граждан, разумеется, есть платежеспособные лица, но их доля в общей массе физических лиц настолько мала, что она не оказывает существенного влияния на структуру и организацию адвокатуры и нотариата (причём их услуги, в среднем, не относятся к числу недорогих). Организации, напротив, предполагают концентрацию капитала (лишь при его наличии организация способна к эффективному функционированию)<sup>2</sup>. Наконец, последняя причина состоит в объективной потребности организаций в оказании юридической помощи. С точки зрения гражданского<sup>3</sup>, налогового<sup>4</sup> и трудового<sup>5</sup> права все организации вынуждены прибегать к правовому консалтингу, поскольку юридическое лицо не может функционировать, если оно не заключает сделок, не платит налоги, не на-

---

<sup>1</sup> См.: *Мастрюков К.В., Фетюхин М.И.* Социальные предпосылки правового консалтинга // Вестник Волгоградского государственного университета: Исторические, философские, филологические и юридические науки. Научно-теоретический журнал. Вып. 3. Ч. 1. – Волгоград: Изд-во ВолГУ, 2004. С. 48.

<sup>2</sup> См.: *Басин Ю.Г.* Правовые проблемы концентрации капитала в условиях свободного рынка и необходимости защиты публичных интересов // Цивилистические записки. – М.: Статут, 2001. С. 31.

<sup>3</sup> См.: Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ с послед. изм // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

<sup>4</sup> См.: Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 № 146-ФЗ с послед. изм // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3824.

<sup>5</sup> См.: Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ с послед. изм // СЗ РФ. 2002. № 1. Ст. 3.

нимает трудовой персонал. Кроме того, специфика деятельности каждой из корпораций предполагает дополнительные сферы юридического обслуживания (например, при организации концертной деятельности требуются юристы в области авторского права, в строительных фирмах – юристы в сферах земельных и градостроительных отношений и др.). Все это оказывает существенное влияние на конституционный механизм права на оказание юридической помощи.

В связи с изложенным в конституционно-правовой науке возникает следующая проблема: каков субъект правоотношений, который является носителем субъективного права по смыслу ч. 1 ст. 48 Конституции РФ? Является ли термин «каждый» указанием только на граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства? Или данное понятие следует трактовать шире, включая всех субъектов правоотношений, которые *нуждаются* в квалифицированной юридической помощи? Полагаем, что правильным был бы второй вариант интерпретации ч. 1 ст. 48 Конституции РФ. Термин «каждый» не имеет строгой привязки к физическим лицам, ключевое значение имеет *потребность* в юридической помощи.

Если организации (юридические лица различных организационно-правовых форм, органы государственной власти и местного самоуправления) испытывают потребность в оказании помощи юридико-консалтингового характера, законодатель в силу требований Конституции РФ обязан создать соответствующие институциональные гарантии оказания такой помощи<sup>1</sup>. В связи с этим возникает проблема обособления статуса штатных юристов, юридических служб и частных юридических консультаций, которые не входят в системы адвокатуры и нотариата. В частности, им должны быть предоставлены определённые административно-правовые и процессуальные гарантии доступа к сбору доказательств, приёма должностными лицами, ознакомления с документами и материалами, эффективной коммуникации в конституционно значимых целях.

---

<sup>1</sup> См.: *Уитс Р.* Институциональная защита (институциональные гарантии) конституционных прав в Венгрии // Конституционное правосудие в посткоммунистических странах. – М.: Изд-во Центра Конституц. исслед. МОНФ, 1999. С. 223.

Полагаем, что их статус должен быть приравнен к статусу адвокатов, осуществляющих юридическую помощь по административным и гражданским делам. И только в сфере уголовного судопроизводства допускается исключительность прав адвокатов, недопустимость наделения соответствующими правами и обязанностями штатных юристов, юридических служб корпораций и частных юридических консультаций, которые не относятся к системе адвокатуры.

Юридический консалтинг организаций частично урегулирован действующим законодательством. Гражданский процессуальный кодекс РФ (ч. 2 ст. 48) устанавливает, что дела организаций ведут в суде их органы, причём полномочия данных органов предоставляются федеральным законом, иными правовыми актами или учредительными документами. Кроме «органов», дела организаций в суде могут вести их представители. Представительство организаций в суде подчиняется общим правилам гражданско-процессуального представительства (кроме адвокатов, в этом качестве могут выступать лица, имеющие высшее юридическое образование либо ученую степень по юридической специальности). Специальный статус представителей организаций имеют, во-первых, патентные поверенные (правовая охрана результатов интеллектуальной деятельности и средств индивидуализации), во-вторых, арбитражные управляющие (дела о несостоятельности (банкротстве) юридических лиц, в-третьих, профессиональные союзы, их организации и объединения (охрана трудовых и служебных отношений членов профсоюзов).

Согласно Кодексу административного судопроизводства РФ (ч. 5 ст. 54) административные дела организации могут вести в суде единоличный орган управления этой организации или уполномоченные ею лица (пределы полномочий устанавливаются теми же правовыми актами и документами, что и требуются ч. 2 ст. 48 ГПК РФ). Допускается также представительство организаций в суде, которое подчиняется общим правилам представительства. В отношении органов государственной власти и органов местного самоуправления име-

ется специальное предписание о праве руководителей органов (наряду с представителями) выступать в суде от имени данных органов.

Наконец, арбитражно-процессуальное законодательство (ч. 4 ст. 59 АПК РФ)<sup>1</sup> предлагает правоприменителю довольно лаконичное нормативное решение: «дела организаций ведут в арбитражном суде их органы». Аналогично предыдущим случаям, АПК РФ допускает особый статус патентных поверенных и арбитражных управляющих.

Сравнительный анализ приведенных законоположений гражданско-процессуального, административно-процессуального и арбитражно-процессуального законодательства с точки зрения реализации положений ч. 1 ст. 48 Конституции РФ позволяет сформулировать научную гипотезу о необходимости стандартизации и унификации правового регулирования, касающегося оказания юридической помощи организациям. Незначительные расхождения норм ГПК, КАС и АПК в части ведения дел организаций в судах вряд ли могут быть оправданы спецификой гражданско-процессуальных, административно-процессуальных и арбитражно-процессуальных отношений. Так, согласно административно-процессуальному закону от имени органов государственной власти и органов местного самоуправления в суде дела могут вести их руководители. Однако органы государственной власти и местного самоуправления являются участниками также гражданского и арбитражного процессов. Спрашивается, по каким причинам законодатель не установил соответствующие права руководителей органов в ГПК и АПК РФ? Аналогичное суждение можно высказать в отношении предусмотренной административно-процессуальным законодательством нормы о праве лишь единоличных органов управления организаций вести дела в суде. По каким причинам соответствующей конкретизации (только единоличные органы, не органы вообще) нет в других процессуальных документах? Полагаем, что действующее законодательство нуждается в соответствующей унификации.

Заслуживает особого рассмотрения механизм оказания правовой помощи органам государственной власти и местного самоуправ-

---

<sup>1</sup> См.: Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 № 95-ФЗ с послед. изм // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3012.

ления. Полагаем, что данная группа общественных отношений нуждается в особом правовом регулировании<sup>1</sup>. Фактически законодательство выглядит пробельным, зачастую отсутствуют даже элементарные гарантии оказания юридической помощи указанным субъектам<sup>2</sup> (например, закон не требует, чтобы в местных администрациях небольших по численности населения или размерам территории муниципальных образований в штате имелся хотя бы один юрист, не говоря уже о существовании юридического отдела или управления). Данная проблема частично разрешается путём осуществления прокурорского надзора за деятельностью органов государственной власти и местного самоуправления. Однако прокурор, какими бы полезными ни были его функции, не уполномочен осуществлять юридическую помощь. Он может выявить факты правонарушений, предписать их устранить и т.п., однако *реализация мер прокурорского реагирования составляет компетенцию поднадзорных органов* государственной власти и местного самоуправления. В связи с этим органы публичной власти *нуждаются в правовой помощи*.

Потребность в законодательных гарантиях эффективного юридического консалтинга государственных и муниципальных органов имеет одну важную закономерность: она имеет тенденцию к росту по мере движения «вниз» по «иерархической лестнице». Очевидно, что юридические подразделения Президента РФ, палат Федерального Собрания, Правительства РФ, федеральных министерств, агентств и служб имеются и будут существовать даже в отсутствие законодательных гарантий, поскольку они наличествуют в силу объективных причин и по воле соответствующих руководителей. Сложно предста-

---

<sup>1</sup> См., например: *Шароглазова О.С.* Юридическая служба органа местного самоуправления: подходы к определению // Инновационное развитие юридической науки как фактор укрепления российской государственности: материалы III Межрегиональной научно-практической конференции, посвящённой 20-летию Конституции Российской Федерации. – Новосибирск: Изд-во СибАГС, 2014. С. 540.

<sup>2</sup> См.: *Богомолов А.В.* Роль юридических служб органов государственной власти и органов местного самоуправления в обеспечении законности региональных и муниципальных нормативных правовых актов // Роль юридического образования и науки в современном развитии Российского государства. – Хабаровск: РИЦ ХГАЭП, 2009. С. 13–18.

вить ситуацию, если бы юридическое обеспечение деятельности всех федеральных органов государственной власти было бы возложено на Министерство юстиции РФ. Аналогичная ситуация в целом характерна для субъектов РФ, крупных муниципальных образований.

Вместе с тем, по мере движения «от Федерации к субъектам РФ и муниципальным образованиям», возникает проблема излишней централизации юридических служб, что не позволяет эффективно реализовать конституционный принцип разделения властей (ст. 10 Конституции РФ). Предположим, что в субъекте РФ юридическое сопровождение деятельности законодательного (представительного) органа и высшего должностного лица субъекта РФ возложено на один орган или одно структурное подразделение аппарата исполнительной власти. Будучи лишённым самостоятельной юридической поддержки, региональный орган народного представительства не сможет эффективно осуществлять свои конституционные права и обязанности. Это обусловлено *конфликтом интересов*. Принцип разделения властей объективно влечёт за собой конфликт интересов публично-правового характера, что предопределяет необходимость гарантий обособленности юридической помощи данным лицам. Здесь, на наш взгляд, действует та же закономерность, что в уголовном процессе (расхождение материально-правовых и процессуальных интересов сторон обвинения и защиты), в гражданском процессе (институциональный конфликт интересов истца и ответчика) и т.д.

Кроме проблемы реализации принципа разделения властей, юридическая помощь органам государственной власти и местного самоуправления необходима вследствие особенностей российского института прокуратуры. В большинстве зарубежных стран прокурорские функции ограничиваются поддержкой обвинения по уголовным делам в судах, прокуроры не осуществляют надзор за соблюдением закона властными учреждениями. В России, напротив, прокуратура традиционно наделена надзорными полномочиями, причём надзорная функция является даже основной по сравнению с поддержкой обвинения в

судах по уголовным делам<sup>1</sup>. Не отрицая необходимость эффективного прокурорского надзора в правовом государстве (это способствует укреплению законности и правопорядка в стране), подчеркнем, что данное обстоятельство вынуждает законодателя к дополнительным гарантиям юридической защиты прав и законных интересов органов власти (главным образом – субъектов РФ, муниципальных образований). Акты прокурорского реагирования могут быть юридически ошибочными, органы власти должны иметь возможность высказывать возражения, отклонять протесты прокуроров, отстаивать свои права и законные интересы в судах. Для этого требуется квалифицированная юридическая помощь по смыслу ч. 1 ст. 48 Конституции РФ.

На основании изложенного можно сформулировать вывод о том, что положения ч. 1 ст. 48 Конституции РФ распространяются не только на граждан, иностранцев и лиц без гражданства. Обеспечение юридической помощью частных организаций (прежде всего, корпораций) составляет предмет их усмотрения, что находится в зависимости от частноправовых обстоятельств. В отличие от этого, юридическая помощь субъектам публичного права (главным образом – органам государственной власти субъектов РФ и муниципальных образований) требует дополнительных гарантий на уровне федерального закона («Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>2</sup>, «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>3</sup>). В данных законах следует установить правило, что каждый орган государственной власти или орган местного самоуправления, в силу своего публично-

---

<sup>1</sup> См.: Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» с послед. изм // СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

<sup>2</sup> См.: Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» с послед. изм // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

<sup>3</sup> См.: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» с послед. изм // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

правового статуса, должен иметь в штате хотя бы одного юриста, при необходимости – юридический отдел или управление, которые находятся в административном подчинении руководителю соответствующего органа. Не допускается двойное подчинение юристов или юридических структурных подразделений органам, которые имеют обособленную компетенцию и находятся в состоянии институциональной конкуренции в силу конституционного принципа разделения властей.

### **Библиографический список**

1. Басин Ю.Г. Правовые проблемы концентрации капитала в условиях свободного рынка и необходимости защиты публичных интересов // Цивилистические записки. – М.: Статут, 2001.
2. Богомолов А.В. Роль юридических служб органов государственной власти и органов местного самоуправления в обеспечении законности региональных и муниципальных нормативных правовых актов // Роль юридического образования и науки в современном развитии Российского государства. – Хабаровск: РИЦ ХГАЭП, 2009.
3. Климов И.И., Черниговский А.Г. Новая Конституция и дальнейшее совершенствование деятельности адвокатуры по оказанию юридической помощи гражданам и организациям // Новая Конституция СССР и дальнейшее укрепление законности в обществе развитого социализма. – Волгоград: Изд-во Волгогр. обкома КПСС, 1978.
4. Коваль В.О. Юридический консалтинг. Поиск адекватной модели правового регулирования // Безопасность бизнеса. 2011. № 2.
5. Мاستрюков К.В., Фетюхин М.И. Социальные предпосылки правового консалтинга // Вестник Волгоградского государственного университета: Исторические, философские, филологические и юридические науки. Научно-теоретический журнал. Вып. 3. Ч. 1. – Волгоград: Изд-во ВолГУ, 2004.
6. Осетров Н. Юридическая помощь адвокатов гражданам и организациям // Социалистическая законность. 1982. № 5.
7. Ситдикова Л.Б. Возмездное оказание консультационных услуг (консалтинг) в сфере аудита, инжиниринга, правовых (юридических) услуг // Юрист. 2006. № 12.
8. Тютюнников Н. Со штатным юрисконсультom // Хозяйство и право. 1988. № 8.

9. Уитс Р. Институциональная защита (институциональные гарантии) конституционных прав в Венгрии // Конституционное правосудие в посткоммунистических странах. – М.: Изд-во Центра Конституц. исслед. МОНФ, 1999.

10. Шароглазова О.С. Юридическая служба органа местного самоуправления: подходы к определению // Инновационное развитие юридической науки как фактор укрепления российской государственности: материалы III Межрегиональной научно-практической конференции, посвященной 20-летию Конституции Российской Федерации. – Новосибирск: Изд-во СибАГС, 2014.

**Ефимов Георгий Алексеевич**

Аспирант кафедры теории и истории государства и права  
ловского государственного университета им. И.С. Тургенева  
г. Орел, ул. Комсомольская, 39 а.

E-mail: t-igip@list.ru Тел.: 8-906-660-97-97

## **СОЧЕТАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ И ДОГОВОРНЫХ ФОРМ В РАЗГРАНИЧЕНИИ ПРЕДМЕТОВ ВЕДЕНИЯ И ПОЛНОМОЧИЙ СУБЪЕКТОВ ФЕДЕРАЦИИ И МУНИЦИПАЛИТЕТОВ**

**Аннотация.** Статья посвящена исследованию конституционных проблем сочетания законодательных и договорных форм разграничения предметов ведения и полномочий. Договорный способ разграничения компетенции не следует противопоставлять законодательному. Последний всегда был и будет основным и следующим из публично-властной природы данных общественных отношений. Однако если признать, что договорный метод, во-первых, является строго вторичным, следующим за законодательной волей парламента, во-вторых, допускается волей уполномоченных органов народного представительства в их взаимодействии «по вертикали», то неизбежно обнаруживаются достоинства договорного метода по сравнению с законодательным: он позволяет дифференцировать правовое регулирование с учётом фактических обстоятельств, имеющих важное значение при решении компетенционных вопросов, юридически увязав волю нескольких органов народного представительства, которые административно не подчинены друг другу.

**Ключевые слова:** федерализм; местное самоуправление; разграничение предметов ведения и полномочий; договор о разграничении полномочий.

**G.A. Efimov**

**COMBINATION OF LEGAL AND CONTRACTUAL FORMS  
IN THE DELIMITATION OF THE SUBJECTS OF JURISDICTION  
AND POWERS SUBJECTS OF THE FEDERATION AND  
MUNICIPALITIES**

**Abstract.** The article is devoted to the study of constitutional problems of combining legislative and contractual forms of delimiting the subjects of jurisdiction and powers. The contractual way of delimiting competence should not be opposed to the legislative one. The latter has always been and will be the main and next of the public-power nature of these social relations. However, if we recognize that the contractual method, firstly, is strictly secondary, following the legislative will of the parliament, and secondly, it is allowed by the will of the authorized bodies of the people's representation in their interaction “vertically”, then the advantages of the contractual method in comparison with the legislative : it allows you to differentiate legal regulation, taking into account the factual circumstances that are important in resolving competence issues, legally linking the will of several bodies of people's representation, which are not administratively subordinate to each other.

**Key words:** federalism; local government; delineation of jurisdiction and authority; agreement on the delineation of powers.

Правовая система любой страны мира имеет в своем составе различные юридические институты: одни из них отличаются стабильностью и устойчивостью, которые действуют на протяжении столетий и даже тысячелетий (право собственности<sup>1</sup>, обязательства<sup>2</sup>, государственный суверенитет<sup>3</sup>, habeas corpus<sup>1</sup>, презумпция невиновности<sup>2</sup> и

---

<sup>1</sup> См.: *Вымятина Д.В.* Право собственности в Римском праве // *Gaudeamus Igitur.* 2016. № 2. С. 23.

<sup>2</sup> См.: *Макарова И.В.* Влияние Римского права на становление института обязательственного права в России: вопросы теории и истории. Дисс... канд. юрид. наук. – Волгоград, 2005. С. 58.

<sup>3</sup> См.: *Иванов И.М.* Развитие международно-правовой доктрины о суверенитете государства // *Евразийский юридический журнал.* 2008. № 2. С. 54.

т.п.), другие имеют свойства учреждаться и упраздняться (в правовой системе России к ним относятся, например, институты избирательного залога, приватизационных ваучеров, трудовой повинности, уголовной ответственности за отказ возвратиться из-за границы и др.). Современное законодательство России, кроме непреходящих и апробированных человечеством юридических конструкций, имеет ряд спорных правовых институтов (иностранцы агенты<sup>3</sup>, ограничения прав после снятия и погашения судимости<sup>4</sup>, ввиду наличия двойного гражданства или получения вида на жительства в зарубежных странах<sup>5</sup> и т.п.), которые, в долгосрочной перспективе, вероятно, будут упразднены. Однако есть правовые институты, которые уже применялись на практике, продемонстрировали свои положительные свойства, но в силу ряда причин были законодателем упразднены. Юридическая наука в этих случаях, на наш взгляд, должна отстаивать *необходимость возрождения утраченных в силу воли законодателя правовых институтов*, если их положительный потенциал ещё не исчерпан, причём они могут принести пользу обществу. К числу таких институтов, на наш взгляд, относится механизм заключения договоров о разграничении предметов ведения и полномочий<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Царебулев Я.Ю., Денисова А.Д. Историко-правовое значение Habeas Corpus Act в развитии английского законодательства // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. 2019. № 11. С. 112–115.

<sup>2</sup> См.: Супрун С.В. Презумпция невиновности в решениях Комитета конституционного надзора СССР и его преемника Конституционного Суда РФ // Юридическая техника. 2010. № 4. С. 528.

<sup>3</sup> См.: Сажнов А.Н. «Закон об иностранных агентах»: промежуточные итоги и вызовы для политической системы России // Вестник Московского университета. Политические науки. 2015. № 4. С. 64–70.

<sup>4</sup> См.: Турищева Н.Ю. Судимость как основание ограничения пассивного избирательного права // Государство и право. 2013. № 10. С. 63–71.

<sup>5</sup> См.: Новиков А.С. К вопросу о конституционности ограничений некоторых политических прав лиц с двойным гражданством // Евразийский юридический журнал. 2017. № 4. С. 137–139.

<sup>6</sup> См.: Ибрагимова Ф.М. Роль договоров в разграничении предметов ведения между центром и регионами в федеративном государстве // Вестник Башкирского университета. 2007. Т. 12. № 1. С. 137. Лексин И.В. Договор о разграничении предметов ведения и полномочий: реальность или иллюзия? // Власть. 2007. № 12. С. 47.

Договорный способ разграничения компетенции не следует противопоставлять законодательному. Последний всегда был и будет основным и следующим из публично-властной природы данных общественных отношений. Однако если признать, что договорный метод, во-первых, является строго вторичным, следующим за законодательной волей парламента, во-вторых, допускается волей уполномоченных органов народного представительства в их взаимодействии «по вертикали», то неизбежно обнаруживаются достоинства договорного метода по сравнению с законодательным: он позволяет *дифференцировать правовое регулирование* с учётом фактических обстоятельств, имеющих важное значение при решении компетенционных вопросов, юридически увязав *волю нескольких органов народного представительства*, которые административно не подчинены друг другу<sup>1</sup>.

Предположим, федеральный законодатель намерен разграничить компетенцию таким образом, чтобы учитывались не только институциональные особенности республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области и автономных округов, но также возможности конкретных субъектов РФ реализовать ту или иную функцию. Разрешая указанную задачу законодательным путём, федеральный парламент будет учитывать волю нижестоящих органов народного представительства как субъектов права законодательной инициативы, которые наряду с другими лицами, указанными в ст. 104 Конституции РФ, вправе вносить поправки к законопроектам. Государственная Дума будет вносить *все* поправки, которые внесены *не только* заинтересованным законодательным (представительным) органом субъекта РФ, но и *всеми другими* лицами. Что же касается заинтересованного законодательного (представительного) органа субъекта РФ, то его воля не имеет юридического значения, он поставлен законом в один ряд со всеми другими субъектами права законодательной инициативы. Как нетрудно заметить, вышеперечисленные недостатки

---

<sup>1</sup> См.: *Платонов В.М.* О роли договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и её субъектами // *Законы России: опыт, анализ, практика.* 2009. № 12. С. 99–102.

снимаются в случае, если законодательство допускает применение договорного разграничения предметов ведения и полномочий наряду с законодательным методом<sup>1</sup>.

Договорный способ разграничения предметов ведения и полномочий, на наш взгляд, *не должен выходить за рамки компетенции органов народного представительства*. Соблюдение данного условия позволяет сохранить основной конституционный принцип субсидиарности<sup>2</sup> и законодательного разграничения компетенции<sup>3</sup> при видоизменении лишь формы деятельности законодательных (представительных) органов, образующих единую систему «по вертикали». В случае строго «законодательного» разграничения, решения принимает сначала федеральный парламент, затем законодательные (представительные) органы субъектов РФ, и лишь затем – представительные органы муниципальных образований. Если же законодательство допускает договорную модель разграничения предметов ведения и полномочий, то договор заключают либо Федеральное Собрание (в лице одной из его палат или совместно) с конкретным законодательным (представительным) органом субъекта РФ, либо этот орган с представительным органом муниципалитета.

Полагаем, что договорная форма не должна приводить к трансформации компетенции органов народного представительства в сферу полномочий выборных должностных лиц (Президента РФ, высших должностных лиц субъектов РФ и глав муниципальных образований), но не следует и полностью исключать этих лиц из механизма принятия столь важных юридических решений. Воля каждого

---

<sup>1</sup> См.: *Ляпин И.* Правовые характеристики договора о разграничении предметов ведения и полномочий как механизма децентрализации государственной власти // *Право и жизнь*. 2011. № 154. С. 63–73.

<sup>2</sup> См.: *Пименова О.И.* Субсидиарность как принцип реализации совместной компетенции: опыт Европейского союза и перспективы его адаптации в российской системе разграничения предметов ведения и полномочий (компетенции) // *Государство и право*. 2013. № 6. С. 86–94.

<sup>3</sup> См.: *Велиева Д.С., Пресняков М.В.* Регулирование и защита прав человека и гражданина в России: проблема разграничения правотворческих полномочий между Российской Федерацией и её субъектами // *Журнал российского права*. 2017. № 5. С. 17–27.

органа народного представительства о заключении договора, на наш взгляд, должна выражаться в законодательной форме (на уровне местного самоуправления – в «квазизаконодательной» форме)<sup>1</sup>, что требует подписания, обнародования либо отклонения соответственно Президентом РФ, высшим должностным лицом субъекта РФ или главой муниципального образования.

При таком позиционировании института договорного разграничения предметов ведения и полномочий он мало чем отличается, по существу, от законодательного метода, имеет близкую природу с делегированным нормотворчеством и конкурирующей компетенцией<sup>2</sup>. Это – не законодательная «уловка» для фактического перераспределения полномочий в целях нарушения баланса ветвей власти в конституционном государстве; это лишь один из методов парламентской деятельности, который позволяет народным представителям более гибко решать соответствующие государственные и муниципальные задачи с учётом их специфики.

На основании вышеизложенных теоретико-методологических и концептуальных положений перейдем к анализу действующего российского законодательства. Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» примечателен, в связи с исследуемой проблематикой, следующими нормативными положениями.

Статья 26.1 анализируемого Федерального закона вводит понятие «полномочия», которое может осуществляться субъектом РФ по предметам ведения субъекта РФ, совместного ведения Федерации

---

<sup>1</sup> Имеется в виду то, что в местном самоуправлении нормотворческий процесс по своей природе близок к законодательному процессу, предполагая право главы муниципального образования на подписание, обнародование или отклонение нормативного правового акта представительного органа муниципалитета. С формальной стороны этот процесс «законодательным» не является, поэтому мы его квалифицируем как «квазизаконодательный».

<sup>2</sup> См.: *Темченко Ю.* Внутрифедеральный договор как средство разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ // Дни науки – 2006. – Иркутск: Изд-во БГУЭП, 2006. С. 104–109.

и субъектов РФ, а также предметам ведения Федерации. Тем самым «полномочие», выражаясь образно, вследствие законодательного, «постконституционного» регулирования (статьи 71–73, 76) как бы «отделилось» от предметов ведения, разграниченных Конституцией РФ. Предметы ведения статичны, полномочия пребывают в движении. Причём для каждого из трёх указанных случаев (полномочие по предметам ведения субъекта РФ, по предметам совместного ведения или по предметам федерального ведения) законодатель вводит свой собственный перечень нормативных правовых актов, которыми данные «полномочия» могут определяться.

Если речь идёт о реализации полномочий в сфере ведения субъекта РФ, то они определяются законодательством субъекта РФ, Федерация в этот процесс не вмешивается. В целях институционализации полномочий по предметам совместного ведения России и субъектов РФ федеральный закон допускает такие формы, как законы и договоры. Наконец, для осуществления субъектами Федерации полномочий по предметам федерального ведения, договоры о разграничении полномочий исключаются, но вводится возможность определения региональной компетенции решениями федеральных органов исполнительной власти, минуя волю федерального законодателя. При этом институционализируются некие «соглашения», которые юридически противопоставляются «договорам»<sup>1</sup>.

Детализированное регулирование осуществляется в статьях 26.7 и 26.8 Федерального закона «Об общих принципах...», из чего можно сделать следующие выводы. Договор возможен по вопросу о разграничении полномочий, но не предметов ведения (законодатель исходит из презумпции, что они разграничены Конституцией РФ и Федеративным договором в части, не противоречащей Конституции РФ). И договоры, и соглашения касаются разграничения только полномочий. Договоры о разграничении полномочий затрагивают сферу деятельности законодательной власти, соглашения – исполнительной

---

<sup>1</sup> См.: Дитяковский М.Ю. Применение договоров и соглашений в механизме осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий // Договор в публичном праве. – М.: Волтерс Клувер, 2009. С. 82–93.

власти, причём именно в форме соглашений, чаще всего, осуществляется делегирование полномочий в системе государственной власти (при наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, напротив, действует законодательный механизм).

Процедура заключения договоров о разграничении полномочий, по смыслу статьи 26.7 Федерального закона «Об общих принципах...», на наш взгляд, выглядит довольно громоздкой и противоречивой, что вызывает некоторые критические суждения, предполагающие дальнейшее совершенствование законодательства<sup>1</sup>. Так, разработка порядка подготовки и предварительного согласования договора возлагается на Президента РФ и на высших должностных лиц субъектов РФ как одну из потенциальных сторон договора, что снижает возможности потенциальных договаривающихся сторон в поисках компромиссов и взаимных договоренностей. Регулятивной материи Федерального закона «Об общих принципах...», в сущности, достаточно, чтобы в дальнейшем осуществлялся свободный договорный процесс. Предварительные стадии договорного процесса федеральный законодатель целиком возлагает на органы исполнительной власти, причём не только на федеральном уровне, но и в субъектах Федерации.

Законодательные (представительные) органы субъектов РФ уполномочиваются федеральным законом не на заключение договора о разграничении полномочий, но на его одобрение или отказ в одобрении. Это имеет важное значение: общество воспринимает такой договор не как результат воли парламентариев, но единоличных руководителей соответствующих органов исполнительной власти. Эта проблема усиливается тем, что окончательной стадией «заключения» договора о разграничении полномочий между федеральной и региональными властями является принятие федерального закона в обычной законодательной процедуре, причём заключенный таким образом

---

<sup>1</sup> См.: Колесникова Я.А. Договор как способ разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ // Право и государство: теория и практика. 2009. № 4. С. 17–19.

договор приобретает силу федерального закона. Этим, на наш взгляд, особенно умаляется статус законодательных (представительных) органов субъектов РФ, которые лишены возможности партнёрских взаимоотношений<sup>1</sup> с Государственной Думой. Договор о разграничении полномочий тем и должен отличаться от федерального закона, что в официальном принятии решения должны участвовать, как минимум, две стороны<sup>2</sup>, не только Государственная Дума (второй такой стороной, по логике, должен быть соответствующий законодательный (представительный) орган власти субъекта РФ).

Институт договора о разграничении полномочий по смыслу части 1 статьи 26.7 Федерального закона «Об общих принципах...» имеет ещё одну важную юридическую характеристику, которая нуждается, по нашему мнению, в критическом анализе. Речь идёт о специальной законодательной оговорке, согласно которой данные договоры возможны лишь в случае, когда это «обусловлено особенностями» конкретного субъекта РФ (экономическими, географическими, иными). На первый взгляд, будучи очевидной оговоркой, в действительности это правовое условие имеет масштабные последствия. Законодатель выражает явное неодобрение института договоров о разграничении полномочий, позиционирует его исключительный характер, отдавая очевидное предпочтение законодательной форме разграничения полномочий в противовес договорному регулированию. В отличие от этого, *соглашения* о разграничении полномочий (ст. 26.8) федеральным законодателем ни отрицаются и даже поощряются (в отношении соглашений закон таких оговорок не содержит, на практике они широко применяются).

Институт соглашений о разграничении полномочий отличается от договоров не столько по форме (хотя такие отличия есть), сколько вследствие исключения высших государственных органов страны и

---

<sup>1</sup> См.: Кожевников А., Рясной В. Равенство и партнёрство // Хозяйство и право. 1990. № 2. С. 49–56.

<sup>2</sup> См.: Ярмухаметов Р.З. Договор как источник публичного права. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Уфа, 2002. С. 68.

регионов из управленческого процесса<sup>1</sup>. Данный институт предполагает, что органы исполнительной власти под руководством Правительства РФ «сами разберутся» со своими полномочиями при наличии взаимного согласия. Законодатель в этом вопросе предоставляет исполнительной власти максимально широкую дискрецию<sup>2</sup>, полностью исключая из цепочки принятия решений законодательные (представительные) органы власти, допуская при этом фактическое «распоряжение» полномочиями путём их делегирования «по вертикали», «сверху вниз» и в обратном направлении. Федеральная законодательная власть участвовала в принятии данного решения (о том, чтобы исключить все другие органы народного представительства из числа субъектов, обладающих соответствующей компетенцией). В наиболее проигрышной ситуации с точки зрения надлежащего баланса полномочий ветвей власти здесь оказались законодательные (представительные) органы субъектов РФ и представительные органы муниципальных образований.

### **Библиографический список**

1. Велиева Д.С., Пресняков М.В. Регулирование и защита прав человека и гражданина в России: проблема разграничения правотворческих полномочий между Российской Федерацией и её субъектами // Журнал российского права. 2017. № 5.
2. Вымятина Д.В. Право собственности в Римском праве // *Gaudeamus Igitur*. 2016. № 2.
3. Дитяковский М.Ю. Применение договоров и соглашений в механизме осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий // *Договор в публичном праве*. – М.: Волтерс Клувер, 2009.

---

<sup>1</sup> См.: *Рабко Т., Федоров А.* Соглашения о разграничении предметов ведения и полномочий между Правительством Российской Федерации и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации: проблемы соответствия Конституции РФ и федеральному законодательству // *Право и жизнь*. 2001. № 40. С. 120–129.

<sup>2</sup> См.: *Жданов А.Ф.* Состояние и перспективы правового регулирования заключения соглашений о взаимном делегировании полномочий между федеральными и региональными органами исполнительной власти // *Журнал российского права*. 2007. № 9. С. 35–44.

4. Жданов А.Ф. Состояние и перспективы правового регулирования заключения соглашений о взаимном делегировании полномочий между федеральными и региональными органами исполнительной власти // Журнал российского права. 2007. № 9.

5. Ибрагимова Ф.М. Роль договоров в разграничении предметов ведения между центром и регионами в федеративном государстве // Вестник Башкирского университета. 2007. Т. 12. № 1.

6. Иванов И.М. Развитие международно-правовой доктрины о суверенитете государства // Евразийский юридический журнал. 2008. № 2.

7. Кожевников А., Рясной В. Равенство и партнёрство // Хозяйство и право. 1990. № 2.

8. Колесникова Я.А. Договор как способ разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ // Право и государство: теория и практика. 2009. № 4.

9. Лексин И.В. Договор о разграничении предметов ведения и полномочий: реальность или иллюзия? // Власть. 2007. № 12.

10. Ляпин И. Правовые характеристики договора о разграничении предметов ведения и полномочий как механизма децентрализации государственной власти // Право и жизнь. 2011. № 154.

11. Макарова И.В. Влияние Римского права на становление института обязательственного права в России: вопросы теории и истории. Дисс... канд. юрид. наук. – Волгоград, 2005.

12. Новиков А.С. К вопросу о конституционности ограничений некоторых политических прав лиц с двойным гражданством // Евразийский юридический журнал. 2017. № 4.

13. Пименова О.И. Субсидиарность как принцип реализации совместной компетенции: опыт Европейского союза и перспективы его адаптации в российской системе разграничения предметов ведения и полномочий (компетенции) // Государство и право. 2013. № 6.

14. Платонов В.М. О роли договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и её субъектами // Законы России: опыт, анализ, практика. 2009. № 12.

15. Рабко Т., Федоров А. Соглашения о разграничении предметов ведения и полномочий между Правительством Российской Федерации и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации // Государство и право. 2013. № 6.

Федерации: проблемы соответствия Конституции РФ и федеральному законодательству // Право и жизнь. 2001. № 40.

16. Сажнов А.Н. «Закон об иностранных агентах»: промежуточные итоги и вызовы для политической системы России // Вестник Московского университета. Политические науки. 2015. № 4.

17. Супрун С.В. Презумпция невиновности в решениях Комитета конституционного надзора СССР и его преемника Конституционного Суда РФ // Юридическая техника. 2010. № 4.

18. Темченко Ю. Внутрифедеральный договор как средство разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ // Дни науки – 2006. – Иркутск: Изд-во БГУЭП, 2006.

19. Турищева Н.Ю. Судимость как основание ограничения пассивного избирательного права // Государство и право. 2013. № 10.

20. Царебулев Я.Ю., Денисова А.Д. Историко-правовое значение Habeas Corpus Act в развитии английского законодательства // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. 2019. № 11.

21. Ярмухаметов Р.З. Договор как источник публичного права. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Уфа, 2002.

**Козьмин Валерий Валерьевич,**  
студент 1 курса бакалавриата МЮИ  
walery22ldpr@gmail.com.

**Научный руководитель: Гацко Михаил Фёдорович,**  
канд. филос. наук, доцент кафедры теории права  
и государственно-правовых дисциплин МЮИ  
Gatsko\_mf@mail.ru.

## **ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА НА ОХРАНУ ЗДОРОВЬЯ И МЕДИЦИНСКУЮ ПОМОЩЬ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Аннотация.** В статье даётся сравнительный анализ проблем реализации в Российской Федерации права на охрану здоровья и медицинскую помощь.

**Ключевые слова:** право на охрану здоровья и медицинскую помощь, проблемы системы здравоохранения.

**Kozmin V. V.,**  
1<sup>st</sup> year undergraduate student  
International law Institute,  
walery22ldpr@gmail.com.

**Supervisor: Gatsko M. F.,**  
candidate of philosophy, associate Professor of theory of law  
and state-legal disciplines, International law Institute,  
Gatsko\_mf@mail.ru.

## **PROBLEMS OF REALIZATION OF THE RIGHT TO HEALTH PROTECTION AND MEDICAL CARE IN RUSSIAN FEDERATION**

**Abstract.** The article presents a comparative analysis of the problems of realization of the right to health protection and medical care in the Russian Federation.

**Keywords:** right to health protection and medical care, the problems of the health system

В современном мире развитие качественного здравоохранения является неотъемлемой частью внутренней политики каждого государства. Развитие технологий ведёт к появлению новых методов лече-

ния заболеваний. В России право на охрану здоровья и медицинскую помощь гарантирует статья 41 Конституции Российской Федерации. Это право является неотчуждаемым, оно гарантируется государством, а значит не может быть ограничено. В соответствии с Федеральным законом от 21.11.2011 № 323-ФЗ (ред. от 29.05.2019) "Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации" система здравоохранения в Российской Федерации соблюдает следующие принципы:

- 1) Соблюдение прав граждан в сфере охраны здоровья и обеспечение связанных с этими правами государственных гарантий;
- 2) Приоритет интересов пациента при оказании медицинской помощи;
- 3) Приоритет охраны здоровья детей;
- 4) Социальная защищённость граждан в случае утраты здоровья;
- 5) Ответственность органов государственной власти и органов местного самоуправления, должностных лиц организаций за обеспечение прав граждан в сфере охраны здоровья;
- 6) Доступность и качество медицинской помощи;
- 7) Недопустимость отказа в оказании медицинской помощи;
- 8) Приоритет профилактики в сфере охраны здоровья;
- 9) Соблюдение врачебной тайны.

Вместе с тем в реализации права на охрану здоровья и медицинскую помощь в современной России имеются проблемы. Причиной большинства проблем системы здравоохранения на сегодняшний день является её хроническое **недофинансирование**. Отсюда вытекают следующие проблемы.

Российские медицинские вузы ежегодно готовят большое количество выпускников. Но молодые специалисты крайне неохотно идут работать по полученной специальности. Это связано с **низкой заработной платой**. Рассмотрим таблицу, в которой указаны средние заработные платы некоторых работников в сфере здравоохранения в городских муниципальных больницах в России на примере г. Москвы и Московской области:

Таблица 1

Размер оплаты труда работников в сфере здравоохранения  
в Российской Федерации

Специальность	Средний размер заработной платы в рублях	
	г. Москва	Московская обл.
Фельдшер скорой медицинской помощи	80 000	30 000
Врач-хирург	100 000	50 000
Врач-терапевт	60 000	40 000
Врач-реаниматолог	125 000	60 000
Санитар в медицинском учреждении	27 000	18 000
Медицинская сестра	50 000	32 000

Рассмотрев данную таблицу, можно сделать вывод, что в регионе заработная плата работников медперсонала ниже, чем в столице. Такая ситуация ведёт к переселению врачей в Москву ради достойной зарплате по специальности. Но здесь кроется ещё одна проблема – инфляция рабочей силы. Обычно в медицинских учреждениях рабочих мест меньше, чем людей, желающих на них устроиться. Это ведёт к ещё большей проблеме – «утечке мозгов» за границу, где заработная плата медицинских сотрудников намного выше, чем в России. Таким образом, можно понять, что недофинансирование субъектов Российской Федерации ведёт к потере рабочей силы и эмиграции специалистов за границу.

Одна из серьёзнейших проблем в России – нехватка больниц и их аварийное состояние. С начала двухтысячных годов количество больниц в России сократилось более чем в два раза.

Таблица 2

Количество больниц в Российской Федерации

Год	Количество больниц (тыс.)
2000 год	10,7
2005 год	9,5
2010 год	6,3
2015 год	5,4

Таким образом, по оценкам экспертов, если количество больниц с каждым годом так и продолжит снижаться, то к 2022 году в России останется три тысячи больниц – уровень Российской Империи 1913 года. Такая тенденция ведёт к тому, что множество людей не смогут получить срочную своевременную помощь.

К третьей серьёзной проблеме можно отнести **нехватку оборудования**. Не во всех больницах имеется оборудование для выявления и лечения редких и сложных заболеваний. Людям из маленьких населённых пунктов приходится ездить в крупные города, чтобы пройти необходимые обследования или курсы лечения.

**Отсутствие медикаментов.** В новостях всё чаще встречается новость о том, что власти России запретили к ввозу то или иное лекарство, произведённое за рубежом. Проблема состоит в том, что на родине не существует аналогов некоторых из таких лекарств. Множество людей, чья жизнь зависит от этих медикаментов, обречены на гибель.

Подводя итог, хочется сказать, что халатное отношение власти к системе здравоохранения ведёт к вымиранию нации. Хроническое недофинансирование и запрет иностранных лекарств усугубляют положение российской медицины. Необходимо тратить намного больше бюджетных средств на заработную плату врачей, постройку больниц, внедрение новых технологий и методик в процесс лечения пациентов, разработку аналогов зарубежных лекарств и так далее. Только с развитой системой здравоохранения Россию ждёт светлое и здоровое будущее.

#### **Библиографический список**

1. Конституция Российской Федерации: принята 12 декабря 1993 г. (с учётом поправок, внесённых Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ) // Справочно-правовая система «Консультант Плюс» / Компания «Консультант Плюс». [Электронный ресурс].

2. Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ (ред. от 29.05.2019) "Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации" // Справочно-правовая система «Консультант Плюс» / Компания «Консультант Плюс» [Электронный ресурс].

3. [Электронный ресурс] hh.ru // URL: <https://hh.ru>

4. Количество больниц в 2000–2019 годах в России (здравоохранение и политика) // URL: <https://rulims.ru> [Электронный ресурс].

**Кочиева Олеся Ахсаровна**

Председатель Верховного Суда

Республики Южная Осетия,

заслуженный юрист Республики Южная Осетия

## **КОНСТИТУЦИЯ (ОСНОВНОЙ ЗАКОН) РЕСПУБЛИКИ ЮЖНАЯ ОСЕТИЯ: ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА, ПРИНЦИПЫ И ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ**

Е.В. Спекторский отмечал, что «конституция необходима для всякого государства. Особенно она необходима для государства, переживающего революцию. Мало сбросить устаревшие формы политической жизни. Необходимо установить новые формы. Мало завоевать свободу. Необходимо её обеспечить. И обеспечить её надлежит не только силой, ибо сила может иссякнуть или столкнуться с большею и враждебной силой, а правом и законом...»<sup>1</sup>.

20 сентября 1990 года состоялась 14 сессия Юго-Осетинского областного Совета народных депутатов двадцатого созыва, которая, путём принятия Декларации о государственном суверенитете, преобразовала Юго-Осетинскую Автономную область в Юго-Осетинскую Советскую Демократическую Республику. Именно с этого момента начинается новейшая история Республики Южная Осетия. 9 декабря 1990 г. состоялись выборы депутатов в Верховный Совет Республики 1-го созыва. Перед первыми парламентариями стояла сложнейшая задача: заложить законодательную основу существования Республики Южная Осетия и Декларация о государственном суверенитете легла в основу первой Конституции Республики Южная Осетия, принятой

---

<sup>1</sup> Спекторский Е.В. Что такое конституция? – М., 1917. С. 6–8.

2 ноября 1993 года. Основной Закон определял главное политическое направление Южной Осетии в новом статусе<sup>1</sup>.

8 апреля 2001 года путём всенародного голосования была принята новая редакция Конституции, на основе которой были сформированы органы государственной власти Республики Южная Осетия. Необходимость в принятии нового Основного закона заключалась в изменении политической системы страны. Республика по Конституции 1993 года являлась парламентской, а с 1996 года в стране установилось президентское правление (14 ноября 1996 года был избран первый президент РЮО). И приведение Основного закона в соответствие с новыми реалиями стало необходимостью. Не ясным остаётся, почему эти изменения не были реализованы в течение такого длительного срока. Полагаем все же, что это связано с тщательной и скрупулезной работой над проектом новой Конституции.

Как бы то ни было, сегодня Южная Осетия живёт по Основному закону, принятому на референдуме 8 апреля 2001 года. Конституция Южной Осетии состоит из 2-х разделов, 9-ти глав и 93-х статей (для сравнения, Конституция 1993 года насчитывала 129 статей):

В Основном законе страны определено, что Республика Южная Осетия – суверенное демократическое правовое государство, созданное в результате самоопределения народа Республики Южная Осетия.

В соответствии с результатами Референдума 2017 года названия Республика Южная Осетия и Государство Алания равнозначны.

Указанная поправка к первой статье Конституции имеет архиважное значение для югоосетинского населения, в силу исторической принадлежности к аланам, о чем свидетельствуют научные труды многих историков.

Так, в соответствии с ч. 3 ст. 1 Конституции (Основного Закона) РЮО народ осуществляет свою власть непосредственно путём проведения референдумов и свободных выборов, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Право граждан участвовать в управлении делами государства неразрывно

---

<sup>1</sup> Кочиева О.А. Избирательное законодательство как основа парламентаризма в Республике Южная Осетия // Юридическая наука. 2020. № 1. С. 24.

связано с принципом народовластия – одной из основ конституционного строя.

Часть 1 статьи 4 определена в соответствии с результатами референдума от 14 ноября 2011 года по статусу русского языка: «Государственными языками в Республике Южная Осетия являются осетинский и русский языки. Сохранение и развитие осетинского языка является важнейшей задачей органов государственной власти Республики Южная Осетия»<sup>1</sup>.

Интересной остаётся также норма части 2 статьи 4 Конституции в соответствии с которой осетинский и русский языки, а в местах компактного проживания граждан РЮО грузинской национальности – грузинский, признаются официальными языками органов государственной власти, государственного управления и местного самоуправления в РЮО.

Местом компактного проживания граждан РЮО грузинской национальности в первую очередь необходимо отнести к Ленингорскому району, который до августа 2008 года де юре был югоосетинской территорией, но де факто был подконтролен Республике Грузия.

Авторы Конституции не могли не отразить национальное, этническое, историко-территориальное единство с субъектом РФ – Республикой Северная Осетия – Алания. Один народ с общими традициями, культурой, языком и т.д. разделен кавказским хребтом и государственной границей.

Очень важной конституционной нормой является статья 10: «Республика Южная Осетия вправе вступать в союз с другими государствами и передавать органам союза осуществление части своих полномочий». Основываясь на этом, вскоре после известных трагических событий в августе 2008 года, и долгожданного признания независимости Республики Южная Осетия Российской Федерацией, 17 сентября 2008 года в Москве главами двух государств подписан Договор о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи между Российской Федерацией и Республикой Южная Осетия. И уже совершая переход на новый уровень межгосударственных отношений союзничества и

---

<sup>1</sup> Конституция (Основной Закон) Республики Южная Осетия.

стратегического партнёрства, 18 марта 2015 года подписан ещё один межгосударственный Договор между Российской Федерацией и Южной Осетией о союзничестве и интеграции, не отменяющий, а дополняющий предыдущий важнейший межгосударственный документ.

В Республике Южная Осетия признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права, и хоть Основной Закон Республики Южная Осетия не провозглашает Южную Осетию социальным государством, это не явилось препятствием для насыщения второй главы Конституции (Права, свободы и обязанности человека и гражданина) нормами, гарантирующими, в том числе и социальную защиту, наряду с личными и политическими правами граждан. Тем самым признаётся приоритет прав и свобод человека и гражданина – один из основных конституционных принципов.

Самобытность и ментальность югоосетинского народа раскрываются в 33 статье Конституции, где каждому гарантируется свобода совести и вероисповедания, включая право исповедовать любую религию, действуя в соответствии с законом, либо не исповедовать никакой. Однако, православие и традиционные осетинские верования являются одной из основ национального самосознания осетинского народа.

Именно это, по мнению автора, во многом определяет и конституционную идентичность.

Президент Республики Южная Осетия, являясь главой государства и главой исполнительной власти, обладает правом принятия собственных и окончательных решений, которые не требуют правительственной контрасигнации, что делает Президента реальным главой государства, не зависящим от правительственной позиции, государственным лидером, формирующим государственную политику<sup>1</sup>. И Конституция предъявляет необходимые критерии для кандидата на пост Президента, такие как югоосетинское гражданство, тридцатипятилетний возраст, десятилетний ценз оседлости и владение

---

<sup>1</sup> Дзидзоев Р.М., Догузова А.Т. Республика Южная Осетия: вопросы формы правления // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 6. С. 75–78.

государственными языками. В положении не определяется максимальный возрастной порог, который есть, скажем, в Республике Абхазия (65 лет).

И все же, власть Президента не является абсолютной, и ряд его действий во многом согласовывается с мнением законодательного органа.

Одобрение депутатов необходимо при назначении Председателя Правительства, Председателя Верховного суда, Председателя Контрольно-счётной палаты РЮО, Генерального прокурора, главы ЦИК и ряда других государственных должностей.

Но и сам Парламент не находится вне зоны внимания Президента. В соответствии со статьёй 54 глава государства вправе распустить Парламент страны в случае пересмотра им основ конституционного строя Республики при наличии соответствующего заключения Конституционного Суда РЮО, который в Южной Осетии находится на стадии формирования.

В соответствии с Конституцией Парламент Республики Южная Осетия является высшим представительным и единственным законодательным органом Республики Южная Осетия, состоящий из одной палаты. Состав Парламента Республики Южная Осетия избирается сроком на пять лет и состоит из 34 депутатов. Прошедшие в июне текущего года выборы, после долгого перерыва, вновь прошли по смешанной пропорционально-мажоритарной системе, при равном распределении депутатских мандатов, о чем принята соответствующая поправка в Основной Закон.

Требования к кандидату в депутаты Парламента Республики Южная Осетия классические, особенностью является наличие ценза оседлости (постоянное проживание последние 5 лет на территории нашей Республики).

Требования к соблюдению ценза оседлости в Республике Южная Осетия, как и в Российской Федерации, установлены в отношении граждан РЮО только при реализации их пассивного избирательного права. Однако, в отличие от РФ и ряда других стран, в Республике Южная Осетия это требование установлено не только для участия

в выборах Президента, но и для участия в выборах депутатов Парламента.

Следует отметить, что само наличие в законодательстве требования к проживанию на территории РЮО определённое время до проведения выборов не вызывает сомнений в обществе, но вопросы возникают при определении способов исчисления этого срока. Именно эти вопросы становятся предметом не только дискуссий в обществе, но и судебных разбирательств.

Наряду с традиционными полномочиями законодательного органа, такими как рассмотрение и утверждение Государственного бюджета страны и контроль за его исполнением; установление и отмена республиканских налогов и других обязательных платежей; утверждение изменений границ между административно-территориальными единицами и так далее, Парламент может также поставить вопрос перед Президентом о доверии Правительству Республики, как коллегиальному органу, так и отдельному члену Правительства, отдельному министру (что имело место в практике 6 созыва Парламента РЮО в отношении министра иностранных дел в 2015 году), и даже имеет полномочия отрешать Президента Республики Южная Осетия от должности, в случае совершения им государственной измены или иного умышленного преступления при заключении Верховного суда о наличии в действиях Президента признаков преступления и заключении Конституционного суда, который, как уже было отмечено ранее, ещё не сформирован.

Конституция Южной Осетии хоть и величает Президента главой исполнительной власти, в то же время предусматривает самостоятельное существование Правительства, наделенного собственным конституционным статусом, отличным от статуса главы государства. Однако статус его выглядит куда скромнее. В конституции ему посвящаются четыре статьи, включая отсылочную норму на Конституционный закон «О Правительстве Республики Южная Осетия», где подробно рассматриваются полномочия, порядок и организация деятельности.

Судебная власть в Республике осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного

судопроизводства. Вслед за судебной реформой в Российской Федерации, в результате которой произошло слияние двух высших судов в единый судебный орган, в соответствии с Договором о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи между Российской Федерацией и Республикой Южная Осетия от 7 мая 2014 года<sup>1</sup>, югоосетинские парламентарии стремясь к унификации югоосетинского законодательства с российским, реализуя законодательную инициативу Президента Республики Южная Осетия, внесли поправки в Основной Закон государства («Конституционный закон Республики Южная Осетия «О внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) Республики Южная Осетия «О Верховном Суде Республики Южная Осетия»»), в соответствии с которыми устанавливался переходный период до 1 января 2015 года, в течение которого Высший Арбитражный Суд Республики Южная Осетия упраздняется, а его полномочия в качестве суда надзорной и кассационной инстанции передаются в юрисдикцию Верховного Суда Республики Южная Осетия. Теми же поправками образовывался Арбитражный Суд Республики Южная Осетия, юрисдикция которого распространяется на всю территорию Республики Южная Осетия, как суд для рассмотрения дел по разрешению экономических споров и иных дел, связанных с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности, в качестве суда первой инстанции, по новым и вновь открывшимся обстоятельствам<sup>2</sup>.

Ну и как уже неоднократно было отмечено выше, в отношении Конституционного суда юридическая и фактическая Конституция расходятся, как и в отношении института местного самоуправления, но об этом чуть позже.

---

<sup>1</sup> Договор о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи между Российской Федерацией и Республикой Южная Осетия (Москва, 17 сентября 2008 года).

<sup>2</sup> Кочиева О.А. Реформа судебной власти в Южной Осетии // Конституция и конституционная законность. Материалы XI международной научно-практической конференции, посвящённой 100-летию российских революций. – Владикавказ 2018.

Конституционная норма, раскрывающая статус прокуратуры, состоит из одной статьи, но выделена в отдельную самостоятельную главу. И здесь особо хочется отметить, что Прокуратура и следственные органы не разделены как в РФ, а работают «по советской системе», что является предметом особой гордости для сотрудников Генеральной прокуратуры. Генеральная прокуратура, как и Центральная избирательная комиссия, наряду с Конституционным и Верховным судами республики, обладает ограниченным правом законодательной инициативы.

Глава VIII посвящена деятельности органов местного самоуправления. Само название главы «Органы государственной власти. Местное самоуправление» является противоречивым. По своей юридической природе это все же местные органы государственной власти и понятие «местное самоуправление» в классическом виде все ещё не наполнено реальным содержанием.

Подводя итог, можно с уверенностью сказать, что Конституция Южной Осетии содержит все основополагающие идеи и положения, определяющие наиболее существенные черты, качественные свойства Конституции как Основного Закона государства. В ней прямо либо косвенно определены все ценности, составляющие конституционные принципы.

Отметим, что в течение неполных двадцати лет действующий Основной закон страны претерпел множество изменений. Было внесено более двух десятков значительных поправок и в последнее время все чаще и чаще указывается на необходимость принятия новой редакции Основного Закона государства, поскольку нынешняя, по мнению ряда экспертов и политологов, не отвечает сегодняшним реалиям. И можно бесконечно рассуждать о том, хороша она или несовершенна, но в целом, она верой и правдой служит все эти годы народу Республики, являясь каркасом государственности.

**Куркина Н.В.**

Заведующая кафедрой предпринимательского права  
Московского государственного областного университета

## **ОСОБЕННОСТИ ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ИСПОЛНЕНИЯ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОГО ДОГОВОРА**

**Аннотация:** Целью данной статьи является исследование особенностей реализации предпринимательских договоров на территории РФ, подготовка предложений по совершенствованию действующего законодательства и практики его применения.

В ходе выполнения работы автор исследовал правоотношения, при регулировании «предпринимательских договоров» (в частности, отношения, опосредующие заключение, исполнение, изменение, прекращение «предпринимательского договора» и отношения, определяющие особенности ответственности за нарушение «предпринимательского договора»)

Автором определены проблемы содержания и исполнения предпринимательских договоров; а так же проблемы ответственности за нарушение предпринимательских договоров.

**Ключевые слова:** предпринимательский договор, оферта, ответственность сторон, преддоговорные споры, взаимовыгодные условия, коллизия права.

**Kurkina N.V.**

Moscow State Regional University,  
Head of the Department of busies law.

## **FEATURES OF CONCLUSION AND EXECUTION OF AN ENTREPRENEURIAL AGREEMENT**

**Abstract:** The purpose of this article is to study the specifics of the implementation of business contracts in the Russian Federation, to prepare proposals for improving the current legislation and practice of its application. In the course of the work the author explored the relationship when regulating the "business contracts" (in particular, the relationship relating to the conclusion, performance, amendment and termination of the "enterprise contract" and the relations defining features of responsibility for infringement of "business agreement") The author has defined the content and execution of business contracts; and issues of responsibil-

ity for violation of business contracts. The author concluded that the question of applicability of the rules on accession agreements

**Keywords:** business agreement, offer, liability of the parties, pre-contractual disputes, mutually beneficial terms, conflict of law.

Предпринимательский договор представляет собой многоплановую правовую сделку, которая может иметь свои особенности в ходе как заключения, так и внесения изменений, а также прекращения действия этого договора. Обычные и стандартные принципы, которые распространяются на любые другие виды гражданско-правовых соглашений, действуют и в отношении предпринимательских договоров, в том числе принцип свободы договора. Однако, предпринимательский договор всё же имеет свои особенности, поэтому предусматриваются и особые способы его заключения.

Процедура заключения «предпринимательских договоров» аналогична процедуре заключения гражданско-правовых договоров [1, 43–44]. Одна сторона отправляет предложение контрагенту на заключение договора (оферты), а контрагент, принявший предложение, принимает его (т.е. принимает предложение) [7,122]. Договор между сторонами заключается в двухэтапном порядке. Первый этап – преддоговорный, второй – непосредственное заключение соглашения, когда на предыдущем этапе стороны достигли договорённости по всем аспектам.

Денисов С.А. выделяет три основных этапа заключения договора, такие как:

- направление предложения (оферты) одной стороной;
- акцепт оферты другой стороной;
- получение акцепта стороной, направившей оферту [3,76–77].

Следует отметить, что в п. 7.11 раздела 7 «Общие положения о договоре. Заключение договора» Концепция развития гражданского законодательства Российской Федерации гласит, что определённые нормы ответственности на преддоговорном этапе обязательно должны быть, и также они должны учитывать действующие положения международных законных норм. Это поможет предотвратить недобросовестные действия сторон на этапе заключения договора [5].

Как правило, договор коммерческого характера заключается не одновременно. Часто случаются обстоятельства, требующие правового вмешательства для их разрешения, и тогда должны быть приняты меры для урегулирования этих обстоятельств. Это является одной из особенностей заключения предпринимательских соглашений.

На стадии подготовки соглашения часто требуются довольно значимые ресурсы со стороны будущих субъектов данного договора. Коммерческий договор – это не только определённые предложения и их принятие, но и множество моментов, которые необходимо предусмотреть для того, чтобы договор действовал и в интересах сторон, и в рамках законных норм [7, 131]. Это придаёт процессу заключения таких соглашений свою специфику.

На практике можно заметить, что перед тем как заключить основной договор, будущие его стороны перед этим заключают ещё ряд предварительных соглашений. Именно эти дополнительные соглашения на предварительной стадии позволяют более чётко регулировать дальнейшие обязательства по договору. Это могут быть соглашения о намерениях, о неразглашении определённых сведений, о взаимопомощи в определённых ситуациях и пр. Такие дополнительные соглашения между сторонами оказываются очень полезны, если выясняется, что в действующем гражданском праве нужные регулирующие нормы отсутствуют.

Федеральным законом от 08.03.2015 № 42-ФЗ в ГК РФ введена ст. 434.1 – переговоры о заключении договора [8]. Данная статья установила требования к добросовестному поведению сторон на стадии переговоров о заключении договора, установила презумпцию недобросовестного поведения при определенных обстоятельствах, последствия в виде возмещения убытков недобросовестной стороной, запретила требовать возмещение убытков с потребителей (т.е. с граждан, которые признаются таковыми в соответствии с законодательством о защите прав потребителей) в переговорных отношениях, устанавливает режим конфиденциальной информации в данной стадии, ввела понятие «соглашение о порядке ведения переговоров» и основные его положения.

Также данная статья закрепила правила о том, что ее положения применяются независимо от того, заключен ли договор по результатам переговоров или нет, и правила о том, что положения данной ст. не исключают применения к переговорным отношениям правил об установлении обязательств вследствие причинения вреда. В положениях 19–21 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2016 года №. 7 «О применении некоторых положений Гражданского кодекса Российской Федерации об ответственности за нарушение судом обязанностей» содержатся положения об ответственности за недобросовестную практику ведения приговоров [6]. Разъясняется, на ком лежит бремя доказывания добросовестности либо недобросовестности поведения контрагента, указаны способы защиты нарушенного права при предоставлении неполной, либо недостоверной информации, либо умолчании о существенных обстоятельствах, которые должны были быть представлены другой стороной.

Преддоговорные меры ответственности сегодня регулируются с помощью норм гражданского права в разных направлениях. К примеру, если на этом этапе стороны заключили какие-либо соглашения об определённых процедурах, и эти процедуры не были выполнены, то это может быть причиной для незаключения основного соглашения.

Необходимо отличать такие правовые категории, как порядок заключения договора – процедура, состоящая из двух стадий (оферта и акцепт) и способ заключения договора, которая указывает на то, каким образом договор подлежит заключению.

Помимо общего порядка заключения предпринимательского договора, при котором стороны могут свободно договариваться об их условиях и выбирать контрагентов, существуют конкретные способы его заключения, которые включают в себя:

1. Заключение «предпринимательских договоров» путём присоединения. Данное положение закреплено в ст. 428 ГК РФ [2]. Одна сторона, предпринимательский субъект, заранее определяет условия договора в формах или иных стандартных формах, эти условия могут быть приняты с другой стороны только путём заключения предлагае-

мого договора в целом. С одной стороны, данный договор обеспечивает нормальный хозяйственный оборот субъекта предпринимательской деятельности, «автоматизацию» его производства, процесса оказания услуг, реализации товаров и иное.

С другой, в силу возможной юридической неграмотности стороны, не определяющей условия договора, злоупотреблением более сильным положением стороной, которая определяет условия договора, не исключается нарушения прав «слабой» стороны указанного договора. Для того, чтобы устранить подобные явления, законодательством предусмотрен ряд гарантий, касающихся последующего изменения либо расторжения уже заключенных договоров, при условии соблюдения требований, предусмотренных в п. 2, 3 ст. 428 ГК РФ.

Интересным представляется вопрос применимости норм о договорах присоединения в том случае, если обе стороны договора являются предпринимателями, но одна сторона в силу явного экономически сильного положения (например, энергоснабжающая организация (как субъект естественной монополии) либо кредитная организация), ввиду использования стандартных форм договора и отказа от согласования его условий, не предоставляет другой стороне возможность заключить договор на взаимовыгодных условиях.

Этот вопрос становится ключевым в случае обращения «слабой» стороны за защитой нарушенного права. Норма 3-го пункта 428-й статьи ГК РФ [2] в редакции, которая имела силу раньше, не оставила возможности для того, чтобы могли действовать нормы, защищающие слабую сторону соглашения.

Пленарное заседание Высшего Арбитражного Суда РФ в пункте 9 постановления от 14.03.2014 №. 16 «О свободе договора и ее ограничениях» [7] уточняется, однако, что в тех случаях, когда показано, что договор был составлен во время заключения договора и содержал условия, которые явно обременяли его контрагента и существенно искажали баланс интересов сторон (несправедливые условия договора) и контрагент оказался в ситуации, которая затруднила согласование дальнейшего содержания определенных условий договора (т. е. он оказался слабой стороной договора), суд имеет право применить к такому соглашению положения статьи 2, статьи 428 Граждан-

ского кодекса Российской Федерации о соглашениях о присоединении путём внесения изменений или расторжения соответствующего договора по требованию такого контрагента.

Таким образом, нормы гражданского законодательства о договорах присоединения вполне применимы к предпринимательским договорам.

2. Заключение договора в обязательном порядке. Например, публичный договор – статья 426 ГК РФ [2]. Для бизнеса неприемлемо отказаться от заключения публичного договора, если есть возможность предоставить потребителю соответствующие товары, услуги и выполнить для него разумную работу. Перед судом (статья 445 п. 4 Гражданского кодекса Российской Федерации) возможно предъявление требований лицом, которое получило отказ в заключении договора, о понуждении к заключению публичного договора субъектом предпринимательской деятельности.

Что касается стандартов специального регламента, следует отметить, что пункт 1 ст. 8 Федерального закона от 17 августа 1995 г. 147-ФЗ «О естественных монополиях» [10] оговаривается обязанность организации – субъекта естественной монополии заключать соглашение с отдельными потребителями о производстве (продаже) товаров, на которые распространяется регулирование, если эти товары могут производиться (продаваться).

Данные требования применимы и к отношениям сторон, представителями которых являются субъекты предпринимательской деятельности.

3. Заключение предпринимательских договоров на торгах (ст. 447 ГК РФ) [2]. Данный способ опосредуется множеством организационных правоотношений, гражданским законодательством установлен ряд общих требований к организации торгов и заключению договоров по результатам торгов. Отдельные требования к данным процедурам установлены в специальном законодательстве и в каждом конкретном договоре. Условия соглашения обсуждаются будущими сторонами на стадии перед договором, и при этом они уже имеют чёткое представление о том, в чём конкретно они заинтересованы, и учи-

тывают интересы друг друга. Свобода договора заключается именно с того момента, когда стороны установили свои взаимные интересы.

Следовательно, можно сказать, что каждый этап заключения предпринимательского договора содержит в себе один из компонентов принципа свободы договора в гражданском праве[4, 14].

На преддоговорной стадии стороны находят баланс своих интересов, то есть с учётом интересов своего контрагента каждая из сторон обозначает свои собственные, и таким образом интересы обеих сторон реализуются, не вредя ни одной из сторон. Принцип свободы договора предусматривает, что каждая сторона выражает свою законную волю, действуя при этом осознанно и осведомлённо. Когда соблюдается это условие, гражданско-правовые отношения между сторонами будут равноправными.

Здесь есть также особенность, которая касается лиц в статусе самозанятых. Такое лицо должно подтвердить свой статус, прежде чем претендовать на участие в предпринимательском договоре. Только в этом случае самозанятое лицо может пользоваться всеми предписанными законом положениями, строящимися на принципе свободы договора. Если лицо осуществляет коммерческую деятельность по факту, но статуса индивидуального предпринимателя не имеет, то в случае споров он не сможет использовать в качестве аргумента то, что он не является ИП. При рассмотрении подобного спора в суде, если одна из таких сторон ведёт коммерческую деятельность, могут быть применены нормы права, которые регулируют хозяйственные отношения.

Процесс заключения «предпринимательских договоров» является довольно сложной и важной частью для реализации возникших правоотношений. Конструкции «предпринимательских договоров» включают в себя особенности процедуры заключения отдельных видов договоров, которые закреплены в общих и специальных положениях гражданского законодательства, а также в множестве специальных нормативно-правовых актов.

Если лица, которые либо осуществляют предпринимательскую деятельность, либо ведут активность с привлечением таковой, они имеют право пользоваться всеми предписанными законом свободами

заключения договора в области коммерческой деятельности. Если деятельность сторон связана с коммерческим сектором и при этом не связана ни с личной выгодой, ни с семейными обстоятельствами, то сторона вполне может рассчитывать на поддержку закона в случае, если у неё появится намерение заключить предпринимательское соглашение.

Перечень особенностей, которые имеют соглашения в коммерческой сфере, значительно расширился после того, как был принят Федеральный закон №42-ФЗ «О внесении изменений в часть 1 ГК РФ». Можно заметить, что эти внесённые изменения предписывают новые положения и усиливают регулирование обязательств в сфере предпринимательства.

Как отмечает М. Ильюшина, «сочетание максимальной свободы и повышенных требований к предпринимателям в сфере договорных обязательств является характерной чертой правового режима предпринимательских обязательств» [4, 15–16].

Статья 310 Гражданского кодекса Российской Федерации [2] об одностороннем отказе от исполнения обязательств претерпела значительные изменения. В настоящее время всем сторонам разрешается в одностороннем порядке изменять условия ведения бизнеса или отказываться в одностороннем порядке от выполнения этого обязательства в случаях, предусмотренных Гражданским кодексом Российской Федерации, другими законами, положениями или соглашением (абзац 1 пункт 2 статьи 310 Гражданского кодекса) [2].

Плюс ко всему, если в соглашении все стороны являются теми, кто осуществляет предпринимательскую деятельность, появляется возможность реализации прав каждой стороны в одностороннем порядке. Так, одна из сторон может выплатить другой определённую сумму денег в качестве обеспечения её интересов. Это позволяет соблюсти закон, который регулирует подобные отношения 3-м пунктом 310-й статьи ГК РФ [2].

Обязательства в сфере предпринимательской деятельности имеют свои особенности в отношении установленного срока. Гражданский кодекс Российской Федерации различает режим досрочного

исполнения обязательств в зависимости от наличия или отсутствия субъектов хозяйствования на стороне договора (статьи 314, 315 Гражданского кодекса Российской Федерации) [2]. В случае предпринимательских обязательств должник может исполнить обязательство до наступления срока платежа только в случаях, когда такая возможность предусмотрена законом, иными правовыми актами, условиями обязательств, вытекающими из обычаев, или характером обязательства (статья 315 Гражданского кодекса Российской Федерации) [2].

Таким образом, досрочное выполнение обязательств субъектами предпринимательства в соответствии с Гражданским кодексом РФ выходит за рамки поведения сторон, зачастую не выгодно для кредитора и теряет какие-либо существенные выгоды (например, проценты за пользование кредитом, арендную плату и т.д.).

В результате досрочное выполнение обязательств, противоречащих требованиям закона, приведет к обязательству должника **возместить кредитору**. Функции реализации бизнес-контракта проявляются на этапах реализации конкретных договоров. Например, в случае поставки товаров Кодекс устанавливает правила относительно периодов такой поставки (статья 508), поставки товаров (статья 510), завершения дефицита товаров (статья 511), принятия товаров покупателем (статья 513).

Процедура отказа может быть инициирована и проведена и в одностороннем порядке, что предусмотрено 523-й статьёй. Например, если одна из сторон в существенной степени допустила нарушение условий соглашения о поставке товара, то другая сторона в одностороннем порядке это соглашение может прекратить.

Эти положения отражают особенности позиции предпринимателя как профессионального участника рынка, который ведет свой бизнес на свой страх и риск, который способен удовлетворить требования кредитора и затем передать эти требования другому совместно-должнику.

В области законодательных изменений мы рассмотрим изменения в части обеспечения обязательств бизнеса, которые повлияли на институты залогов и гарантий (пункт 2 статья 339, статья 350.1, статья 356, пункт 3, статья 361 Гражданского кодекса Российской Федерации

и другие) [8]. В договоре залогового удержания (сторонами которого являются предприниматели) можно описать обеспеченное обязательство, не указывая его при заключении договора (важно, чтобы обеспеченное обязательство могло быть определено для субъекта залога во время взыскания).

Можно указать на обеспечение всех существующих или будущих обязательств должника перед кредитором в определенной сумме (аналогичные правила закреплены в правилах гарантии – статья 361 Гражданского кодекса Российской Федерации) [2].

Также и наоборот. В договоре можно описать залоговое удержание в любой форме, если она содержит в себе положения для идентификации определённого актива в качестве объекта залога в процессе инкассации. Это может быть как актив полностью, так и определённая его часть. Также это может быть и неденежный актив, например, определённый вид товара, который находится в обороте. Этот момент регулирует 2-я часть 339-й статьи ГК РФ.

Кодекс также предусматривает упрощённую процедуру продажи залогового имущества вне суда (путём продажи залога держателю залога или оставления залога владельцу залога) – Статья 350.1 Гражданского кодекса РФ. Статья 356 ГК РФ позволяет заключить договор об управлении залоговым имуществом по коммерческим обязательствам.

Это правило предназначено для обеспечения наиболее экономически эффективного использования обеспечения и обеспечения уважения интересов кредиторов. Существуют определённые стандарты, с помощью которых изменённые обстоятельства могут влиять на обязанности сторон. Они также имеют отношение к процедуре выплаты долгов кредиторам. На данный момент изменения сложились таким образом, что воля должника в этом вопросе может быть обойдена в пользу интересов кредитора. Об этом свидетельствует положение 1-го пункта 391 статьи ГК РФ[2].

Следовательно, если должник по кредитному договору не способен соблюсти свои обязательства, кредитор в одностороннем порядке может найти того должника, который сможет это сделать, и таким образом заменить сторону соглашения. При этом солидарная ответст-

венность кредитора, разделённая с предыдущим должником, сохраняется. Однако в этом случае можно говорить о том, что для предыдущего должника может быть установлена мера не солидарной, а субсидиарной ответственности, или и вовсе о том, чтобы предыдущий должник был полностью освобождён от данного обязательства. Об этом свидетельствует 3-й пункт 3-й статьи ГК РФ.

В случае, если найденный кредитором новый должник полностью выполняет данное обязательство, то он вступает в права суброгации, то есть по сути сам становится кредитором вместе с его правами. В этом случае привлекается к своему старому обязательству предыдущий должник, но уже по отношению к новому кредитору.

Это следствие не соответствует стандартам в отношении совместных и вспомогательных обязательств, согласно которым исполненное обязательство перед должником получает независимое средство правовой защиты в отношении других перед должниками (пункт 3 статьи 325, пункт 2 статья 399 Гражданского кодекса РФ [2]. Оно больше носит характер напоминания о том, какие последствия наступят, если обеспеченное обязательство будет выполнено. В этом случае у должника не будет обязательств сразу перед несколькими кредиторами.

Закон стремится к всё более подробному и детальному описанию норм регулирования подобных обязательств в области предпринимательской и коммерческой деятельности. Для начала, значительно возросло число норм о том, какие возможности появляются у сторон для того, чтобы они могли действовать согласованно, соблюдая интересы взаимно. Во-вторых, законодательство предусматривает механизмы, которые предотвращают злоупотребление правами коммерческими организациями, и, следовательно, повышенные требования к этой организации остаются.

#### **Библиографический список**

1. Белов В.А. Изменения и дополнения положений Гражданского кодекса РФ о перемене лиц в обязательстве (общий обзор и комментарий) / В.А. Белов // Закон. 2019. № 9. С. 42–47.

2. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 31.07.2020) // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

3. Денисов С.А. Некоторые общие вопросы о порядке заключения договоров / С.А. Денисов // Актуальные проблемы гражданского права. 2018. № 9. С. 74–80.

4. Илюшина М.Н. Особенности правовой природы обязательственных отношений с участием предпринимателей в свете концепции совершенствования гражданского законодательства // Предпринимательское право. Приложение «Бизнес и право в России и за рубежом». 2018. № 3. С. 12–19.

5. Концепции развития гражданского законодательства Российской Федерации (одобрена решением Совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства от 07.10.2009) // Вестник ВАС РФ. 2019. № 11. 7 окт.

6. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 23.06.2015 № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» // РГ. 2015. 23 июня. № 140.

7. Суханов Е.А. Гражданское право: В 2 т. Том I Учебник / Е. А. Суханов. – М.: Статут, 2018. – 423 с.

8. Федеральный закон от 03.08.2015 № 42-ФЗ «О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015. № 10. Ст. 1412.

9. Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ (ред. от 31.07.2020) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1652; Федеральный закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ (ред. от 11.08.2020.) «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» // РГ. 2016. 28 дек. № 159.

10. Федеральный закон от 17.08.1995 № 147-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «О естественных монополиях» // СЗ РФ. 1995. № 34. Ст. 3426.

**Кученин Евгений Сергеевич,**

кандидат юридических наук

доцент кафедры государственно-правовых дисциплин РГСУ

E.Kuchenin@rgsu.net

## **К ВОПРОСУ ОБ ОРГАНИЗАЦИИ ПРАВОВОЙ ЗАЩИТЫ ДЕТЕЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ**

**Аннотация:** рассмотрено состояние организации обеспечения несовершеннолетних в Российской Федерации в современных условиях, обозначены существующие проблемы в соответствующей сфере правового регулирования в контексте реализации общепризнанных норм и принципов международного права.

**Ключевые слова:** права детей, нормы и принципы международного права, конституционные гарантии, организационно-правовые основы.

**Kuchenin Evgeny Sergeevich**

Associate Professor of the Department of State and Legal Disciplines  
of the Russian State Social University,

Candidate of Law

E.Kuchenin@rgsu.net

## **ON THE ISSUE OF THE ORGANIZATION OF LEGAL PROTECTION OF CHILDREN IN THE RUSSIAN FEDERATION AT THE PRESENT STAGE**

**Abstract:** the article considers the state of the organization of providing for minors in the Russian Federation in modern conditions, identifies the existing problems in the relevant sphere of legal regulation in the context of the implementation of generally recognized norms and principles of international law.

**Keywords:** children's rights, norms and principles of international law, constitutional guarantees, organizational and legal bases.

В преддверии 26 годовщины Конституции Российской Федерации учёные-правоведы и общественность провели ряд мероприятий, посвященных принятию таких важнейших актов международного

права как Всеобщая декларация прав человека<sup>1</sup>, Декларация о правах ребёнка<sup>2</sup>, Конвенции о правах ребёнка<sup>3</sup>. К числу таких мероприятий безусловно относится и эта конференция, посвященная обсуждению международного опыта и российской правовой практики в сфере защиты прав и свобод человека.

Взаимосвязь этих документов очевидна, поскольку, как указано в 15 статье Конституции РФ, общепризнанные нормы и принципы международного права являются частью российской правовой системы, а нормы, закреплённые в указанных актах международного права были взяты за основу конституционного регулирования в нашей стране и явились первоисточником для разработки конституционных норм, гарантирующих права человека, как основы благополучия и процветания России в интересах нынешних и будущих поколений.

Гарантированная защита неотчуждаемых естественных прав человека, обусловленных самим его существованием, таких как право на жизнь, на свободу, на охрану достоинства, на равенство, свободу совести, вероисповедания, свободу мысли и слова, право на защиту своих прав является безусловной обязанностью любого государства. Не меньшее значение также имеет необходимость надежной правовой защиты признанных Конституцией социальных прав граждан, таких как право на жилище, право на труд и его достойную оплату, право на образование, право на охрану здоровья и медицинскую помощь, право на социальное обеспечение, социальную защиту и поддержку, поскольку и др., поскольку эта группа прав человека является производной от его естественных неотчуждаемых прав, но очевидно, что без

---

<sup>1</sup> Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948) // СПС КонсультантПлюс – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_120805/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_120805/) (дата обращения: 14.12.2019).

<sup>2</sup> Декларация прав ребёнка (Принята 20.11.1959 Резолюцией 1386 (XIV) на 841-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // Сайт ООН – URL: [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/childdec.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/childdec.shtml) (дата обращения: 14.12.2019).

<sup>3</sup> Конвенция о правах ребёнка (Принята резолюцией 44/25 Генеральной Ассамблеи от 20 ноября 1989 года) // Сайт ООН – URL: [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/childcon.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/childcon.shtml) (дата обращения: 14.12.2019).

должного обеспечения социальных прав личности возникают угрозы неотъемлемым правам человека.

Не вызывает сомнения, что дети нуждаются в особой правовой защите ввиду своей физической и умственной незрелости. Эта дефиниция, наряду с другими, положена в основу Декларации о правах ребёнка. Это же обстоятельство обуславливает наличие конституционного закрепления в статье 7 Конституции РФ государственной поддержки детства, что также отражает реализацию России как социального государства, обеспечивающего достойную жизнь и свободное развитие человека. Дети – будущее нашей страны, что подчёркивает значимость особой защиты прав ребёнка в целях развития общества и государства и обосновывает особое внимание государства и общества воспитанию, образованию подрастающего поколения, социализации молодого поколения в российском обществе и его вовлечению в общественно полезную деятельность. В этой связи представляет интерес замечание Н.В. Путило о том, что в странах с переходной экономикой менее 40% экономического роста обусловлены физическим (оборудование, здания и производственная инфраструктура) и природным капиталом, в то время как более 60% – капиталом человеческим и социальным. При этом наиболее развитые страны получают до 40% валового национального продукта только в результате эффективной системы образования<sup>1</sup>.

Эффективность обеспечения социальных прав личности в той или иной стране, во многом обусловлена уровнем её социально-экономического развития и соответствующее уровню общепризнанных мировых социальных стандартов обеспечение социальных прав граждан и требует реализации активной социальной политики государства. Безусловно, это в полной мере относится к обеспечению прав социальных прав несовершеннолетних лиц<sup>2</sup>. Такая политика должна быть направлена в т.ч. на создание правовых условий, обеспечиваю-

---

<sup>1</sup> Путило Н. В. Юридические критерии социального государства: новые подходы // Журнал российского права. 2016. № 10.

<sup>2</sup> Лаврентьева М.С., Кученин Е.С. Некоторые вопросы правового обеспечения институтов семьи, материнства и детства. социально-правовой аспект // Государственная служба и кадры. 2019. № 2.

щих развитие, воспитание и образование детей с учётом того обстоятельства, что несовершеннолетние лица обладают особым правовым статусом, а их права и интересы, в которых отражаются интересы всего общества, являются объектом особой правовой защиты<sup>1</sup>.

Несовершеннолетние граждане, обладая всей совокупностью гарантированных прав и свобод человека и гражданина, в силу объективных обстоятельств не могут самостоятельно защищать эти права и отстаивать свои интересы, а такой элемент их правосубъектности, как их гражданская дееспособность, законодательно ограничен. Из этого вытекает обязанность субъектов обеспечивать содержание, воспитание, образование, защиту иных прав и интересов несовершеннолетних, нашедших отражение в большом числе источников как международного права, так и национального права, таких как Декларация прав ребёнка, Конвенции о правах ребёнка, Конституция РФ, Семейный кодекс РФ<sup>2</sup>, федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации»<sup>3</sup>.

Основную роль в защите прав детей играет семья, однако анализ содержания прав несовершеннолетних позволяет сделать вывод о том, что существенная их часть не может быть реализована без деятельности государства и его органов. Это обстоятельство обуславливает возложение на государство соответствующих обязанностей, что соответствует смыслу конституционной дефиниции о том, что права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Skuratov Yu.I., Lavrentieva M.S., Kuchenin E.S. Issues and Technologies of Enforcement of The Constitutional Status of The Child // International Journal of Engineering and Advanced Technology. 2019. Т. 8. № 4.

<sup>2</sup> Семейный кодекс Российской Федерации от 29.12.1995 № 223-ФЗ (ред. от 02.12.2019) // СПС КонсультантПлюс – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_8982/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8982/) (дата обращения: 14.12.2019).

<sup>3</sup> Федеральный закон от 31.05.2002 № 62-ФЗ (ред. от 26.07.2019) «О гражданстве Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 17.10.2019) // СПС КонсультантПлюс – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_36927/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_36927/) (дата обращения: 14.12.2019).

<sup>4</sup> Статья 18 Конституции РФ.

Особенно ярко деятельность государства и его органов проявляется в защите прав несовершеннолетних от преступных посягательств. В частности, нормы-принципы актов международного права нашли отражение в нормах национального уголовного законодательства, содержащего ряд статей Главы 20 УК РФ<sup>1</sup>, устанавливающих уголовную ответственность за деяния, прямо направленные против семьи и несовершеннолетних.

В стране функционирует уникальная система профилактики детской безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, ядром которой выступают Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, координирующие деятельность других органов и учреждений, обеспечивающих охрану прав несовершеннолетних и защиту их интересов, включая полицию, в структуре которой функционируют специализированные подразделения по делам несовершеннолетних, сотрудники которых проходят профессиональную подготовку по специальным целевым программам обучения<sup>2</sup>. Однако элементом этой системы выступают не специализированные, а практически все без исключения подразделения полиции по охране общественного порядка. Так, например, эффективность работы по предупреждению правонарушений несовершеннолетних, а также совершаемых в отношении несовершеннолетних признаётся одним из критериев оценки деятельности участковых уполномоченных полиции<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (ред. от 02.12.2019) // СПС КонсультантПлюс – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_10699/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_10699/) (дата обращения: 14.12.2019).

<sup>2</sup> Кученин Е.С., Ренкас Е.В. К вопросу о содержании образовательных программ подготовки кадров для подразделений по делам несовершеннолетних, реализуемых в образовательных учреждениях высшего образования МВД России // Юридическое образование и наука. 2018. № 6.

<sup>3</sup> Организация и проведение участковым уполномоченным полиции отчёта перед населением о проделанной работе. Жевлакович С.С., Ишмурагов П.Н., Калинин С.В. и др. учебное пособие / Под редакцией С.С. Жевлаковича. – Москва, 2016.

Деятельность в сфере защиты прав и интересов несовершеннолетних большинства из упомянутых учреждений признана достаточно эффективной, но необходимо отметить, что взгляды на содержание этой работы меняются с развитием общества и государства. Это требует внесения определённых коррективов в организационно-правовые основы деятельности в рассматриваемой сфере.

#### **Библиографический список**

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учётом поправок, внесённых Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ).

2. Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблей ООН 10.12.1948).

3. Декларация прав ребёнка (Принята 20.11.1959 Резолюцией 1386 (XIV) на 841-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН).

4. Конвенция о правах ребёнка (Принята резолюцией 44/25 Генеральной Ассамблеи от 20 ноября 1989 года).

5. Семейный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 1995 г. № 223-ФЗ (ред. от 02.12.2019).

6. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (ред. от 02.12.2019).

7. Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ (ред. от 26.07.2019) «О гражданстве Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 17.10.2019).

8. Кученин Е.С., Ренкас Е.В. К вопросу о содержании образовательных программ подготовки кадров для подразделений по делам несовершеннолетних, реализуемых в образовательных учреждениях высшего образования МВД России // Юрическое образование и наука. 2018. № 6.

9. Лаврентьева М.С., Кученин Е.С. Некоторые вопросы правового обеспечения институтов семьи, материнства и детства. Социально-правовой аспект // Государственная служба и кадры. 2019. № 2.

10. Организация и проведение участковым уполномоченным полиции отчёта перед населением о проделанной работе. Жевлакович С.С., Ишмура-тов П.Н., Калинина С.В. и др. учебное пособие / под редакцией С.С. Жевлаковича. – Москва, 2016.

11. Путило Н. В. Юридические критерии социального государства: новые подходы // Журнал российского права. 2016. № 10.

12. Skuratov Yu.I., Lavrentieva M.S., Kuchenin E.S. Issues and technologies of enforcement of the constitutional status of the child // International Journal of Engineering and Advanced Technology. 2019. Т. 8. № 4.

**М.В. Макарьцов**

ОЧУ ВО «Международный юридический институт»,  
ул. Кошенкин Луг, д. 4, 127427, Москва, Россия

## **О НЕКОТОРЫХ АСПЕКТАХ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ ОБЪЕКТОВ ТОПЛИВНО-ЭНЕРГЕТИЧЕСКОГО КОМПЛЕКСА**

**Аннотация:** В статье рассмотрены вопросы практического правоприменения в области обеспечения безопасности и антитеррористической защищённости объектов топливно-энергетического комплекса, гражданско-правовые аспекты регулирования деятельности в данной сфере через призму организационно-правовых мероприятий в рамках государственно-управленческой деятельности. Автор анализирует сложившуюся ситуацию по обеспечению безопасности объектов топливно-энергетического комплекса, в том числе на рынке услуг охраны, и определяет требования к субъектам в системе гражданского права.

**Ключевые слова:** топливно-энергетический комплекс; безопасность и антитеррористическая защищённость; федеральный закон; нормативно-правовой акт; организационно-правовые мероприятия; государственно-управленческая деятельность; объект ТЭК; субъект ТЭК.

**Abstract.** The article deals with the issues of practical law enforcement in the field of security and anti-terrorist protection of fuel and energy complex facilities as well as civil and legal aspects of regulating activities in this area through the prism of organizational and legal measures in the framework of public management. The author analyzes the current situation of ensuring the security of fuel and energy complex facilities, including in the market of security services, and defines the requirements for subjects in the civil law system.

**Key words:** fuel and energy complex / security and anti-terrorist protection / Federal law / legal act / legal events / state management, object and subject of fuel and energy complex

Одним из центральных принципов обеспечения энергетической безопасности Российской Федерации считается надёжность функционирования объектов топливно-энергетического комплекса (далее – ТЭК) и, как следствие, обеспечение их безопасности. В этих интересах сформирована нормативно-правовая база, служащая основой для принятия решений по обеспечению безопасности и антитеррористической защищённости объектов ТЭК от угроз природного, техногенного характера и террористических актов, и совершенствование которой является актуальным вопросом для обеспечения устойчивого развития топливно-энергетического комплекса. С учётом важности объектов ТЭК для экономики страны и масштабов возможных разрушительных последствий есть основания полагать, что они входят в число главных целей международных террористических организаций.

В связи с этим важную роль в обеспечении безопасности объектов топливно-энергетического комплекса играет организационно-управленческая деятельность государства, как органа исполнительной власти. Это выражается через реализацию различных нормативно-правовых актов, обязательность исполнения требований которых, гарантирует недопущение актов незаконного вмешательства.

Если исходить из содержания законодательства об обеспечении безопасности объектов топливно-энергетического комплекса, можно выявить ряд административно-правовых средств обеспечения безопасности в данном направлении, к числу которых в первую очередь следует отнести осуществление организационно-правовых мероприятий по категорированию объектов топливно-энергетического комплекса. Необходимость их реализации связана с тем, что разные объекты топливно-энергетического комплекса требуют применения разных мер, направленных на обеспечение их физической защиты. Основным нормативно-правовым актом, регулирующим деятельность в данной сфере, является Федеральным законом от 21.07.2011 № 256-ФЗ «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса» (далее – Федеральный закон № 256-ФЗ). Законом определены три категории таких объектов: объекты высокой, средней и низкой категорий опасности.

В работу по установлению перечня подлежащих категорированию объектов ТЭК вовлечено большое количество органов и субъектов государственного управления. Для проведения категорирования объекта ТЭК по решению его субъекта создаётся комиссия по категорированию данного объекта, в состав которой подлежат включению: а) представители Федеральной службы войск национальной гвардии РФ, Министерства энергетики РФ, других заинтересованных федеральных и региональных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления (по согласованию); б) руководитель субъекта топливно-энергетического комплекса; в) работники объекта, обладающие специальными знаниями в области пожарной и промышленной (технологической) безопасности, технологического оборудования, учёта опасных материалов и веществ, контроля за опасными материалами и веществами, а также в области инженерно-технических средств защиты и охраны информации; г) работники структурного подразделения, обеспечивающего гражданскую оборону объекта; д) работники подразделения безопасности и режимно-секретного отдела при их наличии. Итогом категорирования является внесение объектов в реестр объектов топливно-энергетического комплекса, за ведение которого отвечает Министерство энергетики РФ как федеральный орган исполнительной власти, реализующий функции по выработке и осуществлению государственной политики и нормативно-правовому регулированию в топливно-энергетическом комплексе.

В соответствии с Федеральным законом № 256-ФЗ в Российской Федерации в период с 2012 по 2020 годы проведено категорирование и паспортизация имеющихся и вновь построенных объектов ТЭК, представляющих опасность для населения, окружающей среды, а также вывод из строя которых ведет к серьёзным социально-экономическим последствиям.

Анализ состояния дел в области обеспечения безопасности и антитеррористической защищённости объектов ТЭК, а также правоприменительной практики исполнения субъектами ТЭК требований Федерального закона № 256-ФЗ и КоАП РФ свидетельствует о серьёзных недостатках в указанной сфере. Этому способствуют несовершенство законодательной нормативно-правовой базы; недостаточный

уровень финансирования мероприятий по обеспечению безопасности и антитеррористической защищённости объектов ТЭК; слабая подготовка специалистов, проводящих анализ уязвимости объектов ТЭК от актов незаконного вмешательства, включая террористические действия, в ходе категорирования и паспортизации объектов ТЭК; а также появление новых угроз безопасности объектам ТЭК.

Следует также отметить слабую, в большинстве случаев, активность субъектов ТЭК в решении вопросов обеспечения безопасности, поскольку часто они не заинтересованы в проведении соответствующих мероприятий по причине того, что это означает для них дополнительную организационную и финансовую нагрузку. В этой связи существующие правовые нормы, в основном носящие рекомендательный характер, принятые органами исполнительной власти, не всегда эффективны. Так, формирование перечня подлежащих категорированию объектов ТЭК рекомендовано осуществлять на основе предложений их субъектов. Однако в реальности сами эти субъекты часто не выполняют указанную рекомендацию, а обязать их пройти категорирование, включая внесение соответствующего предложения, как показывает судебная практика, не представляется возможным.

Одной из основных проблем государственно-управленческой деятельности в области обеспечения безопасности объектов топливно-энергетического комплекса является необходимость разграничения полномочий различных органов исполнительной власти, осуществляющих контрольно-надзорную деятельность в данной сфере. Осуществление такой деятельности также относится к административно-правовым средствам обеспечения безопасности объектов топливно-энергетического комплекса. Дело в том, что существуют объекты, требования к безопасности которых одновременно содержатся в разных федеральных законах и иных нормативных правовых актах. С этим связаны существование различных критериев их категорирования, проведение обследований, дублирующих друг друга, и подготовка совпадающих по многим показателям паспортов безопасности.

Отдельные объекты топливно-энергетического комплекса подпадают под требования таких нормативных правовых актов, как Федеральный закон от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ «О транспортной

безопасности», Воздушный кодекс Российской Федерации от 19 марта 1997 г. № 60-ФЗ, Международный кодекс по охране судов и портовых средств от 12 декабря 2002 г. Речь идёт о нефтебазах и заводах, на территории которых расположена часть обеспечивающей их функционирование транспортной инфраструктуры, топливозаправочных комплексах авиатранспортной инфраструктуры, морских терминалах. Указанные объекты подвергаются контрольно-надзорным мероприятиям со стороны не только Росгвардии, но и Федеральной службы по надзору в сфере транспорта, а предмет проверки при этом частично совпадает.

Контрольно-надзорную деятельность осуществляют не только орган, обеспечивающий транспортную безопасность (Ространснадзор), но и орган, выполняющий функции по контролю и надзору в области обеспечения безопасности топливно-энергетического комплекса (Росгвардия). Однако это означает дублирование полномочий, выполнение проверочных мероприятий в отношении обеспечения безопасности одних и тех же объектов различными органами, предъявление ими противоречащих друг другу требований и, соответственно, нарушение прав и законных интересов юридических лиц, что требует корректировки законодательства в данной сфере.

Важное место в обеспечении безопасности объектов ТЭК принадлежит осуществляющим физическую защиту объектов субъектам охраны и применяемым инженерно-техническим средствам. От того, какие силы и средства и как они применяются, во многом зависит уровень защиты объектов ТЭК от актов незаконного вмешательства. Поэтому изучение опыта компаний и предприятий топливно-энергетического комплекса, инновационных решений и разработок в сфере безопасности и антитеррористической защищённости объектов ТЭК в целях подготовки структурированной информации по этому вопросу, а также общих рекомендаций по применению инженерно-технических средств защиты представляет большой интерес для энергетической отрасли.

В соответствии со статьёй 2 Федерального закона от 03.07.2016 № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» на данный орган высшей исполнительной власти возложено выполне-

ние следующих задач (ранее эта функция была возложена на Полицию Российской Федерации):

п. 7 федеральный государственный контроль (надзор) за соблюдением законодательства Российской Федерации в области оборота оружия и в области частной охранной деятельности, а также за обеспечением безопасности объектов топливно-энергетического комплекса, за деятельностью подразделений охраны юридических лиц с особыми уставными задачами и подразделений ведомственной охраны;

п. 8 охрана особо важных и режимных объектов, объектов, подлежащих обязательной охране войсками национальной гвардии, в соответствии с перечнем, утвержденным Правительством Российской Федерации.

По данным Росгвардии, в 2019 году надзорным органом в части обеспечения безопасности и антитеррористической защищённости имеющих категорию опасности объектов ТЭК было осуществлено более 3,2 тыс. плановых (2216) и внеплановых (около 0,9 тыс.) проверок объектов (около 48% от общего количества категорированных объектов ТЭК)<sup>1</sup>.

Так, на 01.03.2019 межведомственными комиссиями было обследовано более 12300 объектов энергетики, из которых 56 объектам ТЭК присвоена категория опасности «высокая», 784 – «средняя», 5899 – «низкая» и приблизительно 5650 объектам по итогам категорирования категория опасности не присвоена<sup>2</sup>.

Следует также отметить, что среди объектов топливно-энергетического комплекса, которым присвоена категория опасности, насчи-

---

<sup>1</sup> По их итогам (данные за 7 первых месяцев года) на 71% объектов сотрудниками Росгвардии выявлено 11109 нарушений обязательных требований законодательства, подавляющая часть которых связана с отсутствием или несоответствием средств физической защиты (612) и инженерно-технических средств охраны (10497).

<sup>2</sup> В данное количество включены объекты, которые по различным причинам (ликвидация, перепрофилирование и т.п.) потеряли категорию опасности, а также по результатам актуализации паспортов безопасности присвоенные ранее их категории опасности были снижены до неприсвоения.

тывается 1574 объекта электроэнергетики, 2043 – теплоэнергетики, 1648 газовой, 1314 нефтяной и 160 угольной промышленности.

В целях своевременного приведения состояния безопасности объектов ТЭК в соответствие установленным требованиям уполномоченными должностными лицами Росгвардии субъектам ТЭК было выдано 587 предписаний об устранении выявленных нарушений, в том числе 423 – эксплуатирующим площадные объекты, 164 – линейные. Из них субъектами ТЭК исполнено 214 (23%), не исполнено 390 (43%), сроки исполнения 307 (34%) предписаний продлены органами государственного контроля в установленном порядке. Кроме того, по итогам проведённых проверок за допущенные нарушения в отношении уполномоченных должностных лиц субъектов ТЭК составлено 615 протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 20.30 (285 протоколов), 19.5 (320 протоколов) и иными статьями (10 протоколов) Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ). В настоящее время только треть объектов топливно-энергетического комплекса по своему уровню защиты соответствуют требованиям действующих нормативных правовых документов (на конец 2019 года таких объектов было 27%).

Со своей стороны, Росгвардия принимает меры для решения проблем, в том числе путём взятия под охрану наиболее важных (критических) объектов энергетики, прежде всего имеющих высокую или среднюю категории опасности. Кроме того, в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 21.10.2019 № 509 и распоряжением Правительства Российской Федерации от 30.11.2019 № 2865-р проведена реорганизация ФГУП «Охрана» Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации в форме присоединения к нему, в том числе, Федерального государственного предприятия «Ведомственная охрана» Минэнерго России.

В настоящее время ведётся разработка проектов федеральных законов и поправок к уже действующим нормативно-правовым актам в интересах корректировки системы охраны ТЭК в части уточнения порядка охраны частными охраняемыми организациями объектов ТЭК средней и высокой категории опасности и установления дополнитель-

ных мер защиты (введения зон безопасности) вокруг объектов ТЭК от незаконного вмешательства. Так, в частности, предложено наделить Правительство Российской Федерации полномочиями (на основании представления Минэнерго России, согласованного с ФСБ России и Росгвардией) определять отдельные объекты ТЭК, вокруг которых устанавливаются зоны безопасности, с описанием местоположения границ таких зон. Кроме того, предполагается, что Правительство Российской Федерации будет определять особенности обеспечения безопасности и антитеррористической защищённости объекта ТЭК в зоне безопасности, включая связанные с такими особенностями меры по обеспечению особого режима защиты от актов незаконного вмешательства.

Кроме того, по инициативе Росгвардии в 2019 году был предложен (в апреле 2020 года Правительством Российской Федерации внесён в Госдуму России) поддержанный Минэнерго России законопроект о внесении поправок в статью 20.30 КоАП, направленный на дифференциацию административной ответственности за нарушение требований безопасности и антитеррористической защищённости, в зависимости от присвоенной категории объектов ТЭК, а также на установление ответственности в отношении юридических лиц. В частности, планируется предусмотреть новую редакцию статьи 20.30 КоАП РФ о нарушении требований обеспечения безопасности и антитеррористической защищённости объектов ТЭК, отнесенных к объектам низкой категории опасности, а равно воспрепятствование соблюдению указанных требований должностными лицами, в том числе руководителями субъекта ТЭК, гражданами, если эти действия не содержат уголовно наказуемого деяния, и определить наказание по ней и для юридических лиц, при этом ответственность физических лиц и должностных лиц предлагается несколько смягчить. Так, за совершение указанного правонарушения законопроектом предлагается назначать штраф:

- гражданам в размере от 3 тыс. до 4 тыс. руб. (сегодня штраф составляет от 3 тыс. до 5 тыс. руб.);
- должностным лицам – от 30 тыс. до 40 тыс. или применять дисквалификацию на срок от 6 мес. до 1 года (сегодня штраф состав-

ляет от 30 тыс. до 50 тыс. руб или дисквалификация – от 6 мес. до 3 лет);

- юридическим лицам – от 50 тыс. до 100 тыс. руб.

Установить административную ответственность за совершение указанного административного правонарушения в отношении объектов ТЭК, но уже отнесенных к объектам высокой или средней категории опасности, если эти действия не содержат признаков преступления, законопроект предлагает в новой части 2 штраф для:

- граждан в размере от 4 тыс. до 5 тыс. руб.;
- должностных лиц – от 40 тыс. до 50 тыс. руб. или в виде дисквалификации на срок от 1 года до 3 лет;
- для юридических лиц в виде штрафа от 200 тыс. до 300 тыс. рублей.

Следует отметить, что в пояснительной записке к законопроекту отмечена неэффективность административных наказаний в отношении должностных лиц субъектов ТЭК, предусмотренных статьёй 20.30 КоАП РФ. Так, практика рассмотрения дел свидетельствует об отсутствии у привлекаемых должностных лиц необходимых полномочий по финансированию мероприятий обеспечения безопасности и антитеррористической защищённости объектов ТЭК. В этой связи выявленные нарушения отдельными субъектами ТЭК не устраняются, несмотря на привлечение к административной ответственности должностных лиц. Поэтому приведение физической охраны и инженерно-технических средств в соответствие требованиям законодательства по безопасности объектов ТЭК идёт медленными темпами. Дифференциация ответственности по категориям объектов ТЭК и привлечение к существенным финансовым санкциям юридических лиц позволит устранить имеющиеся недостатки.

Мировые опыт и практика развития топливно-энергетических комплексов наглядно свидетельствуют о появлении новых угроз безопасности объектам ТЭК от применения беспилотных авиационных

технологий. Так например, 14 сентября 2019 года повстанцы хуситы<sup>1</sup> организовали воздушную атаку приблизительно 20 беспилотными летательными аппаратами (далее – БЛА) с подвешенными к ним боеприпасами против нефтяных объектов крупнейшей государственной компании Саудовской Аравии Saudi Aramco, расположенных на территории нефтяных месторождений Абкайк и Хурайс. В результате нападения были повреждены 17 различных сооружений, что привело к двукратному падению добычи на данных промыслах нефти (с 9,8 млн баррелей до 4,1 млн баррелей в день). При этом финансовые потери, по данным саудовских источников, составили более 1 млрд. долларов. Также это привело к скачкообразному повышению на мировом рынке цен на сырую нефть на 20% уже на следующий день. При этом стоимость используемых в этой атаке БЛА специалистами оценена в сумму менее 15 тыс. долларов.

Данная проблема неоднократно рассматривалась специалистами Минэнерго России и Росгвардии и ранее выше описываемых событий. Так, ещё в 2013–2014 годах с целью обеспечения безопасности и недопущения актов незаконного вмешательства были введены ограничения на несанкционированные полеты БЛА над объектами ТЭК высокой или средней категории опасности. Следует отметить, что активных средств поражения (воздействия) на БЛА у подразделений Росгвардии, ведомственных охран и частных охранных организаций, за исключением малоэффективного для решения подобных задач стрелкового оружия, на объектах ТЭК пока не имеется. В настоящее время возможные средства поражения воздушных целей состоят на вооружении только в Минобороны России в рамках существующей многоуровневой системы противовоздушной обороны страны. Вместе с тем ввиду малой радиолокационной заметности, малым размерам и высотам полетов БЛА вопросы обеспечения безопасности объектов ТЭК представляются необычайно сложными.

---

<sup>1</sup> Военизированная шиитская группировка, действующая на территории Йемена. Активно участвовала в свержении в 2011 году бывшего президента страны А. Салеха и в настоящее время является де-факто правящей силой в Йемене.

С учётом изложенного следует отметить, что административно-правовые средства обеспечения безопасности объектов топливно-энергетического комплекса составляют важнейшую часть государственной политики в этой области отношений, однако имеются недостатки нормативно-правового регулирования, а также обеспечения безопасности объектов ТЭК, которые необходимо оперативно решать.

#### **Библиографический список**

1. Федеральный закон от 21 июля 2011 № 256-ФЗ «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

2. Федеральный закон от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ «О транспортной безопасности» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

3. Постановление Правительства РФ от 5 мая 2012 г. № 459 «Об утверждении Положения об исходных данных для проведения категорирования объекта топливно-энергетического комплекса, порядке его проведения и критериях категорирования» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

4. Воздушный кодекс Российской Федерации от 19 марта 1997 г. № 60-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 12. Ст. 1383.

5. Международный кодекс по охране судов и портовых средств от 12 декабря 2002 г. // Бюллетень международных договоров. 2011. Ч. 5. Приложение №1.

6. Приказ Минэнерго России от 10 февраля 2012 г. № 48 «Об утверждении методических рекомендаций по включению объектов топливно-энергетического комплекса в перечень объектов, подлежащих категорированию» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

7. Федеральный закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

8. Указ Президента Российской Федерации от 21 октября 2019 № 509 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2019. № 43. Ст. 6078.

9. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30 ноября 2019 № 2865-р // Собрание законодательства Российской Федерации. 2019. № 49, Ст. 7177.

10. Федеральный закон от 03 июля 2016 № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

11. Проблемы теории права и правореализации: Учебник / Отв. ред. Л.Т. Бакулина. – М.: Статут, 2017.

12. Шпаковский Ю.Г. Организационно-правовые проблемы обеспечения безопасности и защищённости критически важных объектов // Системы безопасности, 2017. № 2.

УДК 347

**Николаева Е.С., Винокурова Е.И.**

## **ПРЕДЕЛЫ ВОЗЛОЖЕНИЯ ОБЯЗАННОСТИ ВОЗМЕЩЕНИЯ ВРЕДА, ПРИЧИНЁННОГО ИСТОЧНИКОМ ПОВЫШЕННОЙ ОПАСНОСТИ**

**Аннотация.** Авторы статьи представляют теоретическое обоснование пределов возложения обязанностей возмещения вреда через формирование в российском законодательстве понятий «непреодолимая сила», «умысел потерпевшего», «непредотвратимость события», «предусмотрительность». Выделяют некоторые проблемы формирования российского законодательства в этой сфере. Предлагают авторское видение возможного правового регулирования в контексте темы статьи.

**Ключевые слова.** Пределы возложения обязанностей, непреодолимая сила, предусмотрительность, умысел потерпевшего, непредотвратимость, простой случай, квалифицированный случай.

**Nikolaeva E.S., Vinokurova E.I.**

## **LIMITS OF IMPOSING LIABILITY FOR COMPENSATION FOR DAMAGE CAUSED BY A SOURCE OF INCREASED DANGER**

**Annotation.** The authors of the article present a theoretical justification for the limits of imposing obligations of compensation for harm through the formation in the Russian legislation of the concepts “force majeure”, “intent of the victim”, “unavoidability of the event”, “prudence”. There are some problems of the formation of Russian legislation in this area. They offer an author’s vision of possible legal regulation in the context of the topic of the article.

**Keywords.** Limits of assignment of duties, force majeure, forethought, intent of the victim, inevitability, simple case, qualified case.

Исследование вопросов, связанных с ограничением обязанности возмещения вреда, причинённого источником повышенной опасности, показало, что особенности их ограничения обоснованы двумя пределами – непреодолимой силой и умыслом потерпевшего. Чтобы разобраться с указанными ограничительными аспектами, необходимо исследовать теоретическую и практическую их составляющих.

Так, к примеру, теоретические основы о непреодолимой силе (*vis major*) не отличаются единообразием. В частности, к разряду дискуссионных относится вопрос о признаках тех обстоятельств, которые могут быть отнесены к непреодолимой силе. Закон определяет непреодолимую силу как чрезвычайное и непредотвратимое при данных условиях обстоятельство (п. 3 ст. 401 ГК РФ). Несмотря на столь лаконичное определение, которое покоится на двух квалифицирующих признаках – чрезвычайности и непредотвратимости, отношение к нему далеко неоднозначное.

С одной стороны, для того чтобы отнести конкретное обстоятельство к непреодолимой силе, необходимо одновременное проявление двух указанных признаков, с другой стороны, каждый из них относится к оценочным понятиям, тем более, что их содержание должно устанавливаться исходя из условий, в которых взаимодействуют конкретные участники гражданского оборота. С целью конкретизации обстоятельств, которые подпадают под содержание непреодолимой силы, закон определяет перечень обстоятельств, которые нельзя отнести к таковой.

Так, Верховный Суд РФ в одном из своих постановлений<sup>1</sup> раскрыл содержание признаков непреодолимой силы, а также установил случаи, не подпадающие под таковую. Исходя из этого, требование чрезвычайности подразумевает исключительность рассматриваемого

---

<sup>1</sup> См.: п. 8 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2016 № 7 «О применении судами некоторых положений Гражданского кодекса Российской Федерации об ответственности за нарушение обязательств» // СПС «Консультант-Плюс».

обстоятельства, наступление которого не является обычным в конкретных условиях. Непредотвратимым же следует считать обстоятельство, когда любой участник гражданского оборота, осуществляющий деятельность, не мог бы избежать наступления этого обстоятельства или его последствий. В круг обстоятельств, которые не могут считаться непреодолимой силой, правоприменитель включил «обстоятельства, наступление которых зависело от воли или действий стороны обязательства». В качестве таковых Верховный Суд РФ называет те же обстоятельства, что указаны в ГК РФ, дополнив их перечень ещё и «неправомерными действиями представителей должника».

Приведенные законодателем и правоприменителем примеры непреодолимой силы возражений не вызывают. Однако предложенная Верховным Судом РФ общая модель обстоятельства (зависящего от воли или действий стороны обязательства), не подпадающего под непреодолимую силу, на наш взгляд, является недостоверной. Полагаем, что в основе конструкций «нарушение обязательств контрагентами должника» и «неправомерные действия представителей должника» не находится и не может находиться воля, а равно действие стороны обязательства, ибо указанные конструкции всегда связаны с действием и волей иных лиц, отличных от стороны обязательства.

Анализируемые разъяснения Верховного Суда РФ даны по поводу применения нормативных положений, содержащихся в гл. 25 ГК РФ, а значит, ориентированы на последствия, которые вызваны нарушением регулятивных обязательств. В связи с этим возникает вопрос: подлежат ли правила ст. 401 ГК РФ применению к деликтным обязательствам? Как указывает сам закон, к обязательствам вследствие причинения вреда все общие положения об обязательствах, закреплённые в подразделе первом раздела III ГК РФ (в том числе и нормы гл. 25), применяются, если иное не предусмотрено правилами гл. 59 ГК РФ или не вытекает из существа деликтных отношений (п. 2 ст. 307.1 ГК РФ). То есть речь идёт о субсидиарном применении общих норм об обязательствах к деликтным отношениям. Вместе с тем важно понимать, что положения ст. 401 ГК РФ подлежат применению в субсидиарном порядке непосредственно к деликтному отношению, а

не к основаниям и условиям возникновения деликтного обязательства. Иначе говоря, и возникшее из причинения вреда обязательство предполагает его исполнение. А раз оно подлежит исполнению, то может быть и нарушено. Именно в этом случае и возникнет вопрос о субсидиарном применении норм ст. 401 ГК РФ. В нашем же случае речь идёт об обстоятельствах (основаниях), наличие которых исключает возникновение деликтного обязательства. Указанный аспект не позволяет оперировать положениями ст. 401 ГК РФ (а соответственно, руководствоваться разъяснениями высшей судебной инстанции) при установлении пределов возложения обязанности возмещения вреда, причинённого источником повышенной опасности.

Возможно ли допустить, что в ст. 401 ГК РФ раскрывается существо непреодолимой силы не только для цели применения положений указанной статьи, но и для случаев, когда закон ставит наступление каких-либо последствий в зависимость от проявления непреодолимой силы? Иначе говоря, в ст. 401 и 1079 ГК РФ используется одно и то же понятие (то есть содержательное наполнение термина «непреодолимая сила» ст. 401 ГК РФ совпадает с содержательным наполнением термина «непреодолимая сила» ст. 1079 ГК РФ) или все же речь идёт о разных понятиях?

Если в ст. 401 ГК РФ речь идёт о непреодолимой силе как обстоятельстве, вследствие которого стало невозможным исполнение обязательства, то в ст. 1079 ГК РФ непреодолимая сила воспринимается как обстоятельство, выступающее причиной возникновения вреда вследствие действия источника повышенной опасности. Если не обращать внимание на цель использования непреодолимой силы в положениях указанных статей, то можно предположить, что речь в них все же идёт об одном и том же правовом явлении – непреодолимой силе, а значит, содержательное наполнение данного термина, содержащегося в ст. 1079 ГК РФ, можно определять как через положение ст. 401 ГК РФ, так и через соответствующие разъяснения Верховного Суда РФ. Насколько предложенные законом критерии непреодолимой силы и соответствующие разъяснения Верховного Суда РФ о них являются достоверными?

Ещё в начале XX века (в 1911 г.) Яблочков Т.М. заметил, что в основе учения о «непредотвратимости» события как признака непреодолимой силы лежит идея «предотвратимости» непреодолимой силы, которая, в свою очередь, связана с предположением предусмотрительности, ибо первая бесполезна без второй. В то же время, при определении объёма требуемой предусмотрительности вновь все упирается в принцип виновной ответственности. А как писал Яблочков Т.М., понятие «вина» является противоположным понятию «случай», которое выступает родовым по отношению к непреодолимой силе, что предопределяет несостоятельность (как с теоретической, так и с практической точки зрения) учения о «непредотвратимости» непреодолимой силы<sup>1</sup>.

Критерий чрезвычайности непреодолимой силы также ставился под сомнение, говоря о том, что существует масса явлений, которые могут быть предвидимы, но всё же бесспорно являются непреодолимой силой (например, шторм на море, движение скал, нашествие неприятельского войска)<sup>2</sup>.

Как свидетельствуют результаты проведённого исследования, при формулировании понятия непреодолимой силы необходимо следовать от обратного: всё то, что не связано с основанием повышенной ответственности субъекта, является непреодолимой силой. Основные постулаты такого подхода сводятся к следующему. Во-первых, нельзя априори установить перечень случаев, которые всегда являлись бы непреодолимой силой. Во-вторых, нельзя вести речь об историческом развитии понятия непреодолимой силы. В-третьих, непредвиденность, необычайность, неотвратимость явления не играют никакой роли в установлении непреодолимой силы. В-четвёртых, непреодолимая сила освобождает ответчика от ответственности лишь при условии отсутствия вины на его стороне. В-пятых, гражданско-правовая ответственность строится не на началах вины, а на началах профессионального риска. К примеру, владелец промышленного предприятия отвечает за

---

<sup>1</sup> Яблочков Т.М. Понятие непреодолимой силы в гражданском праве // Юридические записки, издаваемые Демидовским юридическим лицеем. – Ярославль, 1911. Вып. II – III (VIII – IX). С. 271 - 272.

<sup>2</sup> Там же. С. 280.

все несчастные случаи, которые вызваны причинами, предусмотренными законом, и не отвечает за те несчастные случаи, которые лежат вне профессионального риска предпринимателя. В-шестых, непреодолимая сила есть все то, что не находится в объективной причинной связи с эксплуатацией железной дороги<sup>1</sup>. В-седьмых, для отпадения ответственности необходимо, чтобы непреодолимая сила была бы не только непосредственной, но и единственной причиной несчастья. Если несчастье вызвано и «опасностью промысла», и «непреодолимой силой», в каком бы сочетании эти основания ответственности ни сплетались бы друг с другом, ответственность наступит в силу причинения вреда<sup>2</sup>.

Иными словами, непреодолимая сила не есть понятие абстрактное и неизменное; это понятие является относительным, что предполагает каждый раз при постановке вопроса об устранении несения какой-либо негативной имущественной обязанности лица в связи с наличием непреодолимой силы давать оценку конкретным обстоятельствам, приведшим к причинению вреда.

Подход к непреодолимой силе как относительному понятию имел место и в период действия ГК 1922 г., что подтверждается судебной практикой<sup>3</sup>, а также некоторыми монографическими исследова-

---

<sup>1</sup> Возможно, это было веянием времени, но учёный рассматривал проявление непреодолимой силы в ситуациях, в которых на стороне ответственного лица выступала железная дорога.

<sup>2</sup> См. подробнее: Яблочков Т.М. Указ. соч. С. 300 - 321.

<sup>3</sup> Ещё в 1925 г. Гражданская кассационная коллегия Верховного Суда РСФСР сформировала общий подход к пониманию непреодолимой силы. В частности, ею было указано, что непреодолимая сила есть понятие относительное; препятствие, мешающее исполнению договорного обязательства, становится непреодолимой силой не в силу внутренних присущих ему свойств, а в зависимости от соотношения ряда условий и конкретных обстоятельств, что в одном месте является легкопреодолимым, в другом – может стать непреодолимым (цит. по: Антимонов Б.С. Гражданская ответственность за вред, причинённый источником повышенной опасности. – М.: Юридическая литература, 1952. <https://www.twirpx.com/file/430340> (дата обращения: 10.08.2018)).

дованиями того времени<sup>1</sup>. Однако принципиальные аспекты теоретической модели *vis major*, предложенной Яблочковым Т.М., остались незамеченными лишь по той причине, что она основывалась на теории профессионального риска, а как известно, к концу 20-х годов прошлого столетия данная теория была отвергнута как пережиток буржуазного прошлого<sup>2</sup>, поэтому советские теоретики, основываясь на понимании гражданско-правовой ответственности как ответственности за вину, приступили к разработке понятия непреодолимой силы с нуля. В частности, Антимонов Б.С., обобщая научную мысль первого десятилетия существования молодой советской республики, писал: «Нет оснований останавливаться более на порочных попытках истолковать вопрос о непреодолимой силе вопреки ясному смыслу советского закона. <...> Для теории советского гражданского права важно лишь извлечь урок из связи между безуспешностью решения конкретного вопроса (о понятии непреодолимой силы) и порочной теорией ответственности за гражданское правонарушение (так называемой теорией причинения). Корни путаницы в вопросе о непреодолимой силе теперь вполне раскрыты – они идут из недр лжеучения о непригодности понятия вины для советского гражданского права»<sup>3</sup>.

В советской цивилистической литературе при установлении пределов ответственности причинителя вреда велась дискуссия относительно соотношения простого случая (казуса) и квалифицированно-

---

<sup>1</sup> См., напр.: Антимонов Б.С. Гражданская ответственность за вред, причинённый источником повышенной опасности. – М.: Юридическая литература, 1952. <https://www.twirpx.com/file/430340> (дата обращения: 10.08.2018).

<sup>2</sup> Интересно, но в научных работах, датированных первыми годами действия ГК РСФСР 1922 г., можно найти обратное утверждение. Так, например, Аскназий С.И. в 1925 г. писал: «Большинство комментаторов Гражданского кодекса сходятся на том, что законодательство наше окончательно порвало с принятым в западноевропейских уложениях требованием наличия вины, как условия обязанности возмещения причинённого вреда: достаточным основанием для такого возмещения считается самый факт причинения вреда независимо от того, обусловлено ли оно виновным или невиновным действием причинившего; <...> отсутствие вины причинившего вред остаётся совершенно вне влияния на право потерпевшего по возмещению понесенного им ущерба». См.: Аскназий С.И. Вина и причинение в обязательствах по возмещению вреда // Вестник советской юстиции. – Харьков, 1925. № 20 (15 октября). С. 776.

<sup>3</sup> Антимонов Б.С. Указ. соч.

го случая (непреодолимая сила). Решение этого вопроса должно было поставить точку в определении существа непреодолимой силы для цели института причинения вреда источником повышенной опасности. Приведем лишь некоторые подходы к решению этого вопроса.

В середине прошлого века проблема непреодолимой силы достаточно глубоко была освещена Антимоновым Б.С. Его выводы были основаны на анализе широкого пласта судебной и арбитражной практики (хотя, как отмечал сам учёный, этого недостаточно для всесторонне обоснованных выводов) и представляют собой объективизацию наиболее устойчивых суждений правоприменителя, сформировавшихся к концу 40-х годов XX столетия. Так, им было установлено, что непреодолимая сила: 1) является объективно-случайным для ответственного лица событием; 2) является понятием единым для всего гражданского права (как для ГК, так и для других специальных законов и актов); 3) носит относительный характер; 4) совпадает с понятием объективного случая в отношении поведения того лица, на которое возлагается ответственность; 5) не совпадает с событием, возникшим без вины ответственного лица (только некоторые обстоятельства, сложившиеся не по вине ответственного лица, вместе с тем оказываются и объективно-случайными; однако все случаи непреодолимой силы лежат за пределами вины); 6) не характеризуется признаком исключительной силы в смысле закона, ибо поведение человека в известных случаях может быть также признано непреодолимой силой<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> «Наша судебная практика, – писал Антимонов Б.С., – вовсе не наделяет «непреодолимую силу» признаком грандиозности события в сравнении с силами человека или предприятия. Событие, скромное по своей энергии, может быть признано проявлением непреодолимой силы (попадание на излете осколка бомбы, которое не убило, а только легко ранило человека). Событие, действительно грандиозное, может быть отвергнуто судом в качестве непреодолимой силы (наводнение, оползни, землетрясение, бомбардировка города врагом). Все дело в том, было ли событие объективным случаем для ответственного лица. Значит, и поведение другого лица при известных условиях может рассматриваться как действие непреодолимой силы. Эти условия можно определить вкратце так: поведение другого лица должно быть объективно-случайным для ответственного лица. Но этот вывод имеет лишь весьма узкое практическое значение» (см.: Антимонов Б.С. Указ. соч.).

Указанные аспекты непреодолимой силы позволяют относиться к ней как к понятию оценочному, что предполагает в отношении каждой ситуации, связанной с установлением факта непреодолимой силы, судебское усмотрение<sup>1</sup>. При этом, основанием повышенной ответственности за вред, причинённый источником повышенной опасности, выступает то обстоятельство, что использование такового само по себе составляет определяющую причину возникновения вредоносных происшествий. Иначе говоря, вред причиняется источником повышенной опасности в условиях действия непреодолимой силы; вред, причинённый исключительно действием непреодолимой силы, лежит за пределами сферы причинения вреда источником повышенной опасности.

Несмотря на некоторые расхождения учёных в понимании *vis major* в рамках субъективной теории, именно последняя в итоге получила закрепление в норме ст. 85 ГК РСФСР 1964 г. Законодатель назвал непреодолимую силу в качестве одного из оснований приостановления течения срока исковой давности и определил её как чрезвычайное и непредотвратимое при данных условиях событие. Впоследствии в рамках п. 2 ст. 71 ОГЗ 1991 г. законодатель заменил слово «событие» на слово «обстоятельство», и уже в таком виде подход к пониманию непреодолимой силы получил объективизацию в п. 3 ст. 401 ГК РФ и стал восприниматься в качестве аксиоматического на уровне как судебной практики, так и доктрины. Лишь порой мы встречаем уточняющие определения применительно к институту причинения вреда источником повышенной опасности и когда вредонос-

---

<sup>1</sup> Однако подобный вывод идёт вразрез с одним из принципиальных подходов Антимонова Б.С. Он отвергал любую активную деятельность суда в установлении содержания тех или иных понятий. Так, в частности, он писал: «Наш закон никогда не стоял и не стоит на позициях буржуазной «теории» так называемого свободного судебного усмотрения. Не произошло подобного схода с рельсов социалистической законности и в вопросе непреодолимой силы» (Антимонов Б.С. Указ. соч.). Подобное утверждение, как нам кажется, требовало от учёного чёткого оформления понятия «непреодолимая сила», которое должно было покоиться на чётких сущностных признаках соответствующего правового явления. Этого в учении Антимонова Б.С. о непреодолимой силе нет, что заставляет нас задуматься о последовательности его умозаключений.

ные свойства самого источника повышенной опасности непреодолимой силой не являются<sup>1</sup>.

Прежде чем сформулировать авторский подход к пониманию *vis major*, ещё раз определимся с ключевыми для нас положениями: 1) источник повышенной опасности – это повышенно опасная подвижная среда, то есть определённая обстановка, нахождение в которой (а равно в непосредственной близости с ней) создаёт повышенную вероятность причинения имущественного вреда человеку, имуществу физических или юридических лиц; формирование повышенно опасной подвижной среды обеспечено осуществлением субъектами гражданского права деятельности, подпадающей под разрешительный порядок и связанной с использованием объектов гражданских прав, вовлечение которых в гражданский оборот сопряжено с возможностью их воздействия на жизнь или здоровье человека, а также на имущество, принадлежащее субъекту отличному от субъекта деятельности; 2) владелец источника повышенной опасности – это лицо, осуществляющее деятельность, которая обеспечивает формирование источника повышенной опасности.

При выявлении существа непреодолимой силы для цели освобождения владельца источника повышенной опасности от имущественной обязанности возмещения причинённого вреда важно указать на текстуальный недостаток абз. 1 п. 1 ст. 1079 ГК РФ. В нём говорится об обязанности возмещения вреда, причинённого источником повышенной опасности, если только его владелец не докажет, что вред возник вследствие непреодолимой силы, что, на наш взгляд, не соответствует назначению института причинения вреда источником повышенной опасности и характеру отношений, составляющих предмет его регулирования. На самом деле указанное лицо должно доказать, что вред возник вследствие воздействия непреодолимой силы на этот источник. Понятно, что смысл выражения «вред возник вследствие непреодолимой силы» (используемого законодателем) отличается от выражения «вред возник вследствие воздействия непреодолимой силы

---

<sup>1</sup> Гражданское право: Учебник / Под ред. А.П. Сергеева. – М.: ВЕЛБИ, 2009. С. 63.

на этот источник»: буквальное толкование первого означает, что источником вреда является непреодолимая сила (например, урожай погибает вследствие наводнения). При чём тут источник повышенной опасности? Очевидно, что не при чём.

Постановка вопроса об освобождении владельца источника повышенной опасности от обязанности возмещения причинённого источником повышенной опасности вреда актуальна лишь при наличии цепочки причинно-зависимых обстоятельств: 1) непреодолимой силы (например, наводнения); 2) воздействия непреодолимой силы на источник повышенной опасности (например, в результате наводнения затоплен цех по производству ядохимикатов); 3) проявления опасных свойств повышено опасной подвижной среды через любой её элемент (например, ядохимикаты с потоками воды распространились на территорию, на которой находятся земельные участки, принадлежащие гражданам); 4) вредоносных последствий – имущественный вред, причинённый источником повышенной опасности (например, химическое загрязнение почвы, исключающее дальнейшую возможность использования земельного участка для сельскохозяйственных нужд).

Непреодолимая сила в подобной ситуации обладает качеством объективно-случайного (исключительного) обстоятельства, а поэтому всегда является внешним обстоятельством по отношению к повышено опасной подвижной среде. В свою очередь, проявление опасных свойств повышено опасной подвижной среды через любой её элемент всегда лежит в сфере профессионального риска владельца источника повышенной опасности и никогда не будет выступать примером непреодолимой силы. Иначе говоря, *vis major* не может возникнуть в рамках повышено опасной подвижной среды. Так, например, если в силу неизученности некоторых свойств химических элементов, входящих в состав ядохимикатов, при производстве последних произошел выброс энергии, в результате которого возник пожар на предприятии, и этим пожаром был причинён вред, такой вред подлежит рассмотрению через призму цепочки взаимосвязанных субъективно-случайных обстоятельств, а соответственно, подлежит возмещению.

В то же время, чтобы имела место ситуация, позволяющая владельцу источника повышенной опасности сослаться на действие непреодолимой силы с целью исключения своей обязанности возмещения вреда, причинение вреда, с одной стороны, должно выступать примером субъективно-случайного обстоятельства, а с другой – являться следствием действия непреодолимой силы (объективно-случайного обстоятельства) на источник повышенной опасности. Подобная зависимость случайных обстоятельств максимально обременяет механизм освобождения владельца источника повышенной опасности от несения бремени негативных последствий, связанных с возмещением вреда, процессом оценки таких обстоятельств со стороны суда. Другими словами, освобождение владельца источника повышенной опасности от обязанности возмещения вреда – это крайне редкий случай, предполагающий интеллектуальную деятельность суда по оценке весьма широкого круга обстоятельств, на которые ссылается владелец источника повышенной опасности.

При этом обстоятельство, подпадающее под смысл непреодолимой силы, не может характеризоваться критерием непредвидимости (например, владелец источника повышенной опасности может быть оповещён о наводнении), однако оно всегда является исключительным в том смысле, что не является обычным для той местности, в которой осуществляет свою деятельность владелец источника повышенной опасности. В частности, в конкретной местности наводнение бывает один раз в несколько лет, что, естественно, не делает его непреодолимой силой. Однако если ожидаемый уровень повышения воды при наводнении составляет не более двух метров, то превышение этого уровня делает из данного события непреодолимую силу. При этом не важно, предупреждён или нет владелец источника повышенной опасности о таком наводнении. Факт обладания информацией о надвигающемся наводнении как непреодолимой силе или, напротив, факт незнания о таковом оказывает влияние на стандарты поведения владельца источника повышенной опасности как на этапе воздействия непреодолимой силы на источник повышенной опасности, так и на этапе проявления опасных свойств повышенно опасной подвижной среды через любой её элемент.

Так, абсолютное незнание (то есть лицо не знало и не должно было знать) о надвигающемся событии (непреодолимой силе) исключает оценку поведения владельца источника повышенной опасности на стадии воздействия непреодолимой силы на такой источник. В подобной ситуации *vis major* обладает признаком внезапности, что само по себе исключает постановку вопроса о том, а что сделал владелец источника повышенной опасности для предупреждения негативного воздействия непреодолимой силы на повышенно опасную подвижную среду? Вместе с тем этот вопрос будет первостепенным в ситуации установления факта обладания владельцем источника повышенной опасности информацией о надвигающемся событии (непреодолимой силе), что предполагает определение того масштаба поведения лица, способного предупредить воздействие непреодолимой силы на источник повышенной опасности в зависимости от условий и обстоятельств, в котором осуществляется деятельность такого лица. Изложенное имеет важное значение для определения существа непреодолимой силы: критерий непредотвратимости не обладает качеством сущностного (квалифицирующего) критерия *vis major*, что не исключает проявления этого критерия в отдельных случаях действия непреодолимой силы<sup>1</sup>.

Теперь что касается оценки поведения владельца источника повышенной опасности на втором этапе, когда вследствие воздействия непреодолимой силы на источник повышенной опасности имеет место проявление опасных свойств повышенно опасной подвижной среды через любой её элемент. В ситуации абсолютного незнания о надвигающемся событии стандарты поведения владельца должны укладываться в ответ на вопрос «Что мог сделать владелец, чтобы не допустить проявления опасных свойств повышенно опасной подвиж-

---

<sup>1</sup> В частности, речь идёт о предпринимательской сфере, когда надлежащее исполнение обязательства оказалось невозможным вследствие непреодолимой силы (п. 3 ст. 401 ГК РФ). В этой связи законодательный подход к пониманию непреодолимой силы как чрезвычайных и непредотвратимых при данных условиях обстоятельств является оптимальным для регулятивной сферы (сферы нормального течения развития гражданского оборота). Вместе с тем непреодолимая сила как родовое понятие характеризуется только признаком чрезвычайности (в значении исключительности).

ной среды?»; в ситуации обладания информацией о надвигающемся событии оценка поведения владельца определяется стандартами, которые в общем виде укладываются в ответ на вопрос «Что должен был сделать владелец, чтобы не допустить проявления опасных свойств повышено опасной подвижной среды?». Понятно, что в последнем случае к стандартам поведения владельца источника повышенной опасности предъявляются более жёсткие требования, но, так или иначе, эти требования будут определяться судом исходя из обстановки, в которой действовал владелец источника повышенной опасности как до, так и после действия непреодолимой силы.

Таким образом, суд, оценивая представленные владельцем источника повышенной опасности доказательства, может прийти к выводу о наличии действия непреодолимой силы, о соответствии поведения владельца источника повышенной опасности определённым стандартам поведения, что в итоге приведет суд к общему выводу об исключении обязанности возмещения вреда, причинённого источником повышенной опасности.

Итак, для цели института причинения вреда источником повышенной опасности непреодолимая сила представляет собой объективно-случайное обстоятельство, являющееся внешним по отношению к повышено опасной подвижной среде (а потому всегда лежащее за пределами профессионального риска лица, осуществляющего соответствующую деятельность), характеризующееся критерием чрезвычайности (исключительности), которое, воздействуя на источник повышенной опасности, приводит к проявлению опасных свойств повышено опасной подвижной среды через любой её элемент, результатом которых выступают вредоносные последствия.

Учитывая тот факт, что лишь умысел потерпевшего выступает основанием погашения обязанности владельца источника повышенной опасности, возникает вопрос: влияет ли на размер этой обязанности то обстоятельство, что вред причинён при наличии грубой неосторожности потерпевшего?

Закон говорит: «При грубой неосторожности потерпевшего и отсутствии вины причинителя вреда в случаях, когда его ответственность наступает независимо от вины, размер возмещения должен быть

уменьшен или в возмещении вреда может быть отказано, если законом не предусмотрено иное» (абз. 2 п. 2 ст. 1083 ГК РФ). Подпадают ли под действие этой нормы случаи причинения вреда деятельностью, создающей опасность для окружающих? Судебная практика на этот вопрос отвечает утвердительно: «При отсутствии вины владельца источника повышенной опасности, при наличии грубой неосторожности лица, жизни или здоровью которого причинён вред, суд не вправе полностью освободить владельца источника повышенной опасности от ответственности (кроме случаев, когда вред причинён вследствие непреодолимой силы или умысла потерпевшего). В этом случае размер возмещения вреда, за исключением расходов, предусмотренных абз. 3 п. 2 ст. 1083 ГК РФ, подлежит уменьшению»<sup>1</sup>. Мы же думаем иначе. Характер отношений, подпадающих под действие исследуемого специального деликта, ограничивает действие п. 2 ст. 1083 ГК РФ: с одной стороны, грубая неосторожность по смыслу норм ст. 1079 ГК РФ не может выступать основанием уменьшения обязанности владельца источника повышенной опасности; с другой стороны, при причинении вреда источником повышенной опасности не даётся оценка поведению его владельца, даже с точки зрения невиновности этого поведения (он отвечает не за своё поведение, а за действие источника повышенной опасности).

Учитывая изложенное, можно сделать следующий вывод: в тех случаях, когда перед судом встает вопрос об оценке поведения владельца источника повышенной опасности, исследуемые правоотношения теряют видовой сущностный признак – наличие источника повышенной опасности. Следствием потери указанного признака выступает то, что обязательство по возмещению вреда подпадает под действие генерального деликта (то есть общих положений о возме-

---

<sup>1</sup> См.: абз. 2 п. 23 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 26.01.2010 № 1 // СПС «КонсультантПлюс». Изложенный подход находит поддержку и на уровне решений Конституционного Суда РФ. См.: абз. 3 п. 2.2 Определения Конституционного Суда РФ от 04.10.2012 № 1833-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Райм Алексины Альбертовны на нарушение её конституционных прав положениями ст. 1064 Гражданского кодекса Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

нии причинённого вреда). А значит, и вопросы, связанные с определением объёма обязанности причинителя вреда с учётом характера поведения причинителя вреда и потерпевшего, подлежат разрешению через общие правила, в том числе положения ст. 1083 ГК РФ.

### **Библиографический список**

#### **Источники**

1. ГК РФ ч. 1 принята 30 ноября 1994 года № 51-ФЗ (в ред. от 03.08.2018), ч. 2 принята 26 января 1996 года № 14-ФЗ (в ред. от 29.07.2018).

2. ГК РФ ч. 4 принята 18 декабря 2006 года № 230-ФЗ (в ред. от 18.07.2019 г.)

3. ФЗ от 29 июня 2015 г. № 210-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов РФ"

4. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2016 № 7 «О применении судами некоторых положений Гражданского кодекса Российской Федерации об ответственности за нарушение обязательств» // СПС «КонсультантПлюс» п. 8.

5. Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 26.01.2010 № 1 // СПС «КонсультантПлюс» абз. 2 п. 23.

6. Определения Конституционного Суда РФ от 04.10.2012 № 1833-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Райм Александры Альбертовны на нарушение её конституционных прав положениями ст. 1064 Гражданского кодекса Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс» абз. 3 п. 2.2.

#### **Литература**

7. Антимонов Б.С. Гражданская ответственность за вред, причинённый источником повышенной опасности. – М.: Юридическая литература, 1952. <https://www.twirpx.com/file/430340>.

8. Аскназий С.И. Вина и причинение в обязательствах по возмещению вреда // Вестник советской юстиции. – Харьков, 1925. № 20 (15 октября).

9. Гражданское право: Учебник / Под ред. А.П. Сергеева. М.: ВЕЛБИ, 2009.

10. Яблочков Т.М. Понятие непреодолимой силы в гражданском праве // Юридические записки, издаваемые Демидовским юридическим лицеем. – Ярославль, 1911. Вып. II–III (VIII–IX).

**Орлова Ольга Сергеевна,**

прокурор информационно-аналитического управления  
Главного организационно-аналитического управления  
Генеральной прокуратуры РФ.

**О СОСТОЯНИИ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ТОРГОВЛЕ ЛЮДЬМИ  
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, УГОЛОВНО-ПРАВОВОМ  
АСПЕКТЕ И О РОЛИ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ В ДАННОЙ  
СФЕРЕ**

**Аннотация.** Статья посвящена проблеме борьбы с торговлей людьми. Показана роль органов российской прокуратуры в противодействии торговле людьми в контексте уголовно-правовых проблем.

**Ключевые слова:** прокурор; торговля людьми; конвенция; противодействие преступности.

**Orlova O.S.**

Prosecutor of the information and analytical  
Department of the Main organizational and analytical Department  
of the Prosecutor General's office of the Russian Federation.

**ON THE STATE OF COMBATING HUMAN TRAFFICKING  
IN THE RUSSIAN FEDERATION, THE CRIMINAL LEGAL  
ASPECT AND THE ROLE OF THE PROSECUTOR'S OFFICE IN  
THIS AREA**

**Annotation.** The article is devoted to the problem of combating human trafficking. The role of the Russian Prosecutor's office in combating human trafficking in the context of criminal law problems is shown.

**Key words:** prosecutor; human trafficking; Convention; combating crime.

На сегодняшний день одной из самых актуальных проблем как в Российской Федерации, так и в других государствах является торговля людьми. Решающую роль в предотвращении и предупреждении торговли играют слаженные действия органов прокуратуры с правоохранительными органами Российской Федерации. Противодействие торговле людьми во всех странах мира приобретает все большее значение, так как данная преступная деятельность принимает значительные масштабы.

В соответствии с Конвенцией Организации Объединённых Наций «О транснациональной организованной преступности» от 15 ноября 2000 г. торговля людьми признаётся одним из основных направлений международной преступности, доходы от которой оцениваются в десятки миллиардов долларов. По данным Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе, ежегодно жертвами такого вида преступлений становятся более 900 тыс. человек. Таким образом, из изложенного следует, что данный вид преступлений сегодня занимает одно из лидирующих мест в рейтингах латентной преступности в Российской Федерации и за рубежом.

Проблемы противодействия торговле людьми рассматриваются в научных работах многих учёных в области международного уголовного права, а так же криминологов. Научные работы Л.Н. Галенской, С.А. Глотова, И.И. Карпеца, И.И. Лукашука, А.В. Наумова, В.П. Папанова, С.В. Сальникова и других посвящены разным международно-правовым аспектам противодействия торговле людьми. Значение органов прокуратуры при противодействии торговле людьми было описано в научных работах таких учёных-криминологов как В.А. Иващенко, А.М. Орлеана, Ф.Л. Сеницына, В.А. Шакина и других. Вместе с тем, следует обозначить, что данная тема недостаточно раскрыта.

Следует обратить внимание на исследования Л.Д. Ерохина, А.И. Милевского, Е.В. Тюрюканова, Н.А. Орловской, в которых рассматриваются современные уголовно-правовые проблемы торговли людьми. Но все же остаётся достаточно много вопросов практического, а также теоретического характера, которые требуют дальнейших исследований. Эти исследования сводятся к проблеме квалификации преступлений по ст. 127.1 Уголовного кодекса Российской Федерации.

Таким образом, в контексте изменений в законодательстве, а также в связи с увеличением количества преступлений назрела необходимость в проведении дополнительных и более расширенных исследований противодействия торговле людьми с точки зрения роли органов прокуратуры.

Необходимо подчеркнуть, что увеличивающийся уровень преступности в данной сфере обуславливает объединение усилий органов государственной власти, правоохранителей, гражданского общества в Российской Федерации в борьбе с торговлей людьми.

Подписание 26.09.2012 (Распоряжение Президента РФ от 25.06.2012 № 275-рп) Факультативного протокола к Конвенции о правах ребёнка, касающегося торговли детьми, детской проституции и детской порнографии (принят в Нью-Йорке 25.05.2000 Резолюцией 54/263 на 97-ом пленарном заседании 54-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН), а также Конвенции Совета Европы о защите детей от сексуальной эксплуатации и сексуальных злоупотреблений (Распоряжение Президента РФ от 25.06.2012 № 276-рп) существенно усилило механизмы защиты детей от преступлений сексуального характера, а также предоставило возможность расширить международное сотрудничество России по указанному вопросу. В целях совершенствования государственной политики в сфере защиты детей, а также на основе результатов, достигнутых при реализации «Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы» Президентом Российской Федерации была принята «Национальная стратегия действий в интересах детей на 2018–2027 годы», утвержденная Указом № 240 от 29 мая 2017 г. Важнейшими принципами Стратегии является формирование системы реагирования на нарушение прав во всех случаях без какой-либо дискриминации, с анализом причин, условий, последующем планировании, включая реализацию реабилитационных мер, направленных на восстановление нарушенных прав, в том числе пострадавших от жестокого обращения или преступных посягательств.

Помимо этого, особо следует обратить внимание на тот факт, что 10 октября 2014 г. решением Совета глав государств Содружества Независимых Государств (далее – СНГ) одобрена Концепция сотрудничества государств-участников СНГ в противодействии торговле людьми, определившая основные принципы и направления межгосударственного сотрудничества, приоритеты деятельности, в том числе подготовку и повышение квалификации кадров, осуществляющих

борьбу с траффингом (trafficking (англ.) – торговля запрещенным товаром (наркотиками, оружием, людьми).

Также реализуются Программы сотрудничества государств-участников СНГ в борьбе с торговлей людьми, которые разрабатываются на несколько лет (2008–2010, 2011–2013, 2014–2018, 2019–2023 годы), причём планы по их реализации готовит Координационный совет генеральных прокуроров государств – участников СНГ, отводя ключевую роль органам прокуратуры в организации исполнения различных мероприятий.

Согласно пункту 1.1 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 16 января 2012 г. № 7 «Об организации работы органов прокуратуры Российской Федерации по противодействию преступности» надзор за исполнением законов о противодействии преступности, в том числе её предупреждении в сфере торговли людьми является приоритетным направлением в деятельности органов прокуратуры РФ. Более того, пунктом 11.3 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 26 ноября 2007 г. № 188 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи» предусмотрено усиление прокурорского надзора за исполнением требований главы 50 УПК РФ при расследовании преступлений, потерпевшими от которых являются дети; за законностью и обоснованностью принятия решений об отказе в возбуждении уголовных дел данной категории или их прекращения; обеспечение в рамках предоставленных полномочий соблюдения прав детей, потерпевших от преступлений данного вида, с обеспечением конфиденциальности полученной информации и права на реабилитацию с применением предусмотренных законом мер безопасности.

Анализ обвинительных заключений по уголовным делам о преступлениях, предусмотренных ст. 127.1 и 127.2 УК РФ, направленным прокурорами в суд, позволяет сделать выводы о криминологической характеристике и причинах возникновения этих преступлений, установить основные черты личности преступника и жертв указанных преступлений. Так, проведенное органами прокуратуры исследование показало, что около половины преступлений данной категории (47%) совершается в отношении женщин в связи с сексуальной эксплуатаци-

ей, треть преступлений – в отношении лиц социально незащищённых, не имеющих постоянного места жительства и ведущих бродячий образ жизни. Труд этих людей используется в теневой экономике, например, на погрузочно-разгрузочных работах, в сельхозпроизводстве, строительстве и выполнении ремонтных работ. Немногим более 20% уголовных дел возбуждается в связи с совершением преступлений, связанных с торговлей новорожденными детьми, в большей части их совершают родители–мигранты. Выявление таких преступлений и сбор доказательственной базы возможен в тесном взаимодействии с органами дознания с использованием методов оперативно-розыскной деятельности.

С целью повышения эффективности прокурорского надзора в рассматриваемой сфере прокуроры применяют как отечественный, так и зарубежный опыт профилактики рассматриваемых преступлений, используют предусмотренные международными договорами и Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации возможности правового сотрудничества по уголовным делам.

Проанализировав практику расследования уголовных дел, связанных с торговлей людьми, можно сделать вывод, что в большинстве случаев меры государственной защиты потерпевших, установленные Федеральным законом от 20 августа 2004 г. № 119-ФЗ «О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства», не применяются. Предварительное следствие по указанным составам преступлений осуществляется с превышением 2-месячного срока, установленного УПК РФ, по причине сложности расследования и значительного числа эпизодов преступной деятельности. Среди других причин выделяют длительность проведения судебных экспертиз и значительный объём следственных действий.

Такое суждение подтверждается общемировой практикой. Ситуация осложняется ещё и тем, что потерпевшими, в отношении которых совершаются рассматриваемые преступления, являются лица из социально неблагополучных слоев населения, для которых получение вознаграждения за предоставление сексуальных услуг является основным источником дохода, что обосновывает их нежелание сообщать в

правоохранительные органы о совершенных в отношении них преступных действиях.

Анализ положений уголовных кодексов зарубежных стран позволяет сделать вывод о неоднозначности подходов к определению основного объекта преступления, который связан с торговлей людьми, использованием рабского труда, а также определения места в структуре уголовного кодекса данного вида преступления.

Так, в отличие от Уголовного кодекса Российской Федерации в Уголовном кодексе Австралии обозначается ответственность за рабство и торговлю людьми не в главе о преступлениях против личности, а в главе о преступлениях против человечности. Это обусловлено тем, что в уголовном праве Австралии данный вид преступлений является безотносительным, то есть без индивидуальной определённости личности потерпевших.

В уголовном праве Японии выделяется специальный объект преступления, который отличный от свободы личности и относится к главе «Преступления о захвате или уводе». При этом Уголовный кодекс Японии имеет отдельную главу, которая включает в себя преступления против захвата, лишения свободы человека.

В Уголовном кодексе Польши, а именно в ст. 253 ответственность за торговлю людьми включена в главу «Преступления против публичного порядка», что, в отличие от уголовного права Российской Федерации, определяет объект такого вида преступления как – общественная безопасность.

В Уголовном кодексе Франции торговля людьми сформулирована, как преступления против достоинства человека. Интересы семьи и несовершеннолетних являются главным объектом при данном виде преступлений.

Проведённый анализ зарубежного законодательства показал, что, как правило, преступления, связанные с торговлей людьми, в частности несовершеннолетними, имеют разный объект и состав преступления, в отличие от уголовного права Российской Федерации.

Основным объектом торговли людьми выступает совокупность общественных отношений, которые обеспечивают охрану личности

человека. Что касается дополнительных объектов, то мнения учёных по этому поводу разделись.

Так, одна группа авторов вообще не выделяет дополнительных объектов в основном составе преступления. Например, Е.М. Полянская обращает своё внимание на то, что торговля людьми может посягать, а другие объекты только в случае наличия в данном преступлении квалифицированных признаков. Жинкин А.А. придерживается мнения, что право на неприкосновенность личной жизни, честь и достоинство также относятся к элементам личной свободы человека.

Другая группа авторов придерживаются мнения, что основной состав рассматриваемого преступления посягает и на другие, дополнительные объекты. Рассмотрим такие точки зрения. Например, Громов С.В. не включает честь, достоинство и здоровье человека в понятие его личной свободы и выделяет их в качестве дополнительных. Адмиралов И.А. считает, что дополнительными объектами торговли людьми выступает безопасность здоровья человека, его жизнь и половая неприкосновенность. На основании изложенного дополнительные объекты в составе преступления торговли людьми не выделяются.

М.А. Кауфман обозначает, что предметом торговли является человек. Автор объясняет свои исследования тем, что в соответствии со ст. 127.1 Уголовного кодекса Российской Федерации торговля людьми – это купля-продажа человека, а также совершение других сделок в отношении него. Ю.Е. Пудовочкин, утверждает, что сам себе факт сделки в отношении человека свидетельствует о том, что с ним обращаются как с неодушевлённым предметом, который не может выражать своё мнение. Но такой подход является неправильным, так как в любой ситуации и при любых обстоятельствах человек остаётся человеком, со своими правами и выражением своего мнения.

Таким образом, основным объектом торговли людьми являются общественные отношения в сфере охраны личной свободы граждан. Объект данного вида преступления характеризуется одним из факультативных признаков – признаком потерпевшего.

С учётом данного обстоятельства выявление и расследование преступлений, связанных с торговлей людьми, можно сделать вывод, что данный вид преступления сопряжен с определёнными сложностями, поскольку, как правило, они совершаются в замкнутой этнической среде. Эффективным средством борьбы с торговлей людьми являются информационные технологии, при использовании которых зачастую и достигаются цели и задачи правоохранительной деятельности в рассматриваемой сфере.

Перспективным направлением совершенствования механизмов обмена информацией признано внедрение новых единых электронных форматов процессуальных документов, предусматривающих возможность передачи фотоизображений лиц, объявленных в межгосударственный розыск, дактилоскопических карт и электронных копий следственных и иных процессуальных действий, оперативно-розыскных мероприятий, возможность постановки на учёт документов о межгосударственном установлении и розыске лиц с использованием латинской транслитерации в их установочных данных.

В целях обеспечения беспрепятственного, оперативного, в том числе и на международном уровне, участия потерпевших в уголовном судопроизводстве необходимо расширять механизм применения в рамках уголовно-процессуального регулирования цифровых технологий: видеоконференцсвязь, СМС-сообщения, электронные подписи, создание информационно-консультативных веб-сайтов с доступом только для потерпевших и лиц, защищающих их права, и др.

Для Генеральной прокуратуры РФ приоритетно усиление прокурорского надзора за оперативно-розыскной деятельностью, работой органов дознания и предварительного следствия, активное поддержание государственного обвинения в судах.

В целях способствования повышению степени информированности общественности о проблеме торговли людьми СМИ России, как и многих других стран мира, постоянно фиксируют факты, свидетельствующие о её актуализации и, соответственно, о необходимости

принятия государствами согласованных действий в борьбе против этого негативного явления.

### **Библиографический список**

1. Конституция Российской Федерации // Собрание законодательства РФ, с поправками от 21.07.2014 № 11-ФКЗ.

2. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ // СЗ РФ.

3. Дополнительная Конвенция ООН об упразднении работорговли, рабства и схожих с ним институтов и обычаев, 1956 год. [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/supplementconvention\\_slavery.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/supplementconvention_slavery.shtml).

4. Национальная стратегия действий в интересах детей на 2018–2027 годы // Указ № 240 от 29 мая 2017 г. // КонсультантПлюс.

5. Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 16 января 2012 г. № 7 «Об организации работы органов прокуратуры Российской Федерации по противодействию преступности» //КонсультантПлюс.

6. Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 26 ноября 2007 г. № 188 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи» //КонсультантПлюс.

7. Готов С.А. Противодействие торговли людьми: правовое регулирование, зарубежная и отечественная практика: монография. – М., 2009. – 232 с.

8. Жинкин А.А. Рабство и работорговля в основных международных документах // Следователь. 2009. № 9. С. 29–34.

9. Плугин Р.Ю. Оперативно-розыскная характеристика преступлений, связанных с торговлей людьми с целью эксплуатации рабского труда // Российский следователь. 2010. № 4. С. 17–20.

**Понизова Елена Витальевна,**

кандидат юридических наук, доцент, советник вице-президента РАН,  
доцент кафедры теории права и государственно-правовых дисциплин МЮИ

E-mail: [evp@cpinf.ru](mailto:evp@cpinf.ru)

**Калинская Яна Игоревна,**

Студентка 3 курса 16 группы очной формы обучения МЮИ

E-mail: [yana08101998@mail.ru](mailto:yana08101998@mail.ru)

## **СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ОТДЕЛЬНЫХ БАЗОВЫХ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРИНЦИПОВ В РОССИИ**

**Аннотация:** Статья посвящена отдельным базовым принципам, закреплённым в Конституции Российской Федерации. Авторами проведён анализ реализации базовых принципов в различных сферах на современном этапе развития российского государства, а также с учётом вызовов времени. Выявлены проблемные сферы применения и реализации базовых принципов. На основе проведённого исследования авторами предложены пути совершенствования механизма реализации конституционных принципов.

**Ключевые слова:** Конституция Российской Федерации, базовые принципы, реализация конституционных принципов, права и свободы граждан, гражданское общество, государственные реформы.

**Ponizova Elena Vitalievna**

associate candidate of judicial sciences, associate professor,  
adviser to the vice president of RAS,  
professor of the theory of the right and state and legal disciplines  
of the International Law Institute

E-mail: [evp@cpinf.ru](mailto:evp@cpinf.ru)

**Kalinskaya Yana Igorevna,**

3<sup>rd</sup> year student of group 16 of full-time course  
of the International Law Institute

E-mail: [yana08101998@mail.ru](mailto:yana08101998@mail.ru)

## **STATE AND THE PROSPECTS OF DEVELOPMENT OF THE SEPARATE BASIC CONSTITUTIONAL PRINCIPLES IN RUSSIA**

**Annotation:** The article is devoted to the separate basic principles, enshrined in the Constitution of the Russian Federation. Authors carried out the analysis of realization of the basic principles in various spheres at the present stage of development of the Russian state and also taking into account time calls. Problem scopes and realization of the basic principles are revealed. On the basis of the conducted research authors offered ways of improvement of the mechanism of realization of the constitutional principles.

**Keywords:** Constitution of the Russian Federation, basic principles, realization of the constitutional principles, rights and freedoms of citizens, civil society, state reforms.

Конституция Российской Федерации 1993 года<sup>1</sup> стала системным юридическим выражением основных политических ценностей, которые определили лицо новой и исторически преемственной России: обеспечение прав и свобод человека, демократическое федеративное правовое государство, разделение властей, парламентаризм и т.д. Следует отметить, что для конституционного права понятие базовых ценностей имеет решающее значение, поскольку конституция по своему характеру основного закона закрепляет многие ценности, которые останутся при всех изменениях конституции на исторически обозримый период. Вместе с тем, не все из них являются базовыми, т.е. такими, которые характеризуют суть и роль «опорных конструкций» существующего строя: основ правового положения индивида, сообществ и объединений, всего общества, государства и его организации.

Принятие Конституции 1993 года проложило для современной России маршрут построения правового социального государства. За прошедший 25-летний период действия Конституции Российской Федерации в современном российском обществе было множество дискуссий о современных реалиях и возможных путях развития России.

---

<sup>1</sup> Двадцать лет Конституции Российской Федерации: монография / Отв. ред. А. Г. Лисицын-Светланов. – М.: Норма, 2013. С. 4.

Наблюдаемые на сегодняшний день критические оценки и призывы к изменению Конституции связаны в большинстве своем с представлениями о том, что было бы более предпочтительным для развития российского общества, без учёта того, какие гарантии обеспечивает действующая Конституция для его развития.

Прошедшие двадцать пять лет показали, что Конституция Российской Федерации стала по-настоящему Основным законом страны, на базе которого развивается законодательство и укрепляется государственность. Вместе с тем, общественное мнение подвергает критике различные стороны жизни от соблюдения прав человека до социальной направленности принимаемого законодательства.

Так, анализ приводимых авторами доводов, которые можно встретить в различных публикациях, позволяет сделать вывод о призывах к пересмотру Конституции. Если говорить в отношении суждений о пробелах в законодательстве, то с научно-практической точки зрения они не вполне обоснованы. В частности, то количество принимаемых нормативных правовых актов явно избыточно и постоянно продолжает расти. При этом рассуждения о российской «неповторимости» неубедительны, поскольку основаны либо на отдельных фрагментах отечественной истории, либо на отсутствии системных знаний о развитии государственности хотя бы в Европе<sup>1</sup>.

В Конституции Российской Федерации 1993 года закреплены основные базовые принципы. Необходимость их закрепления в Основном документе страны предполагает возможность для государства выстраивать свою политику в отношении гражданского общества и создании правового фундамента в соответствии с этими принципами, а также обозначать общие международные принципы, которыми руководствуются большинство развитых стран.

Сегодня все больше внимания уделяется непосредственно реализации таких принципов, поскольку существует много проблем в работе такого правового механизма. Полагаем, ответы на все эти вопросы, также как, и на современные вызовы, необходимо искать, прежде всего, в правоприменительной сфере, где основными момен-

---

<sup>1</sup> Там же. С. 5.

тами являются правосознание общества и правоприменительная практика.

Реализацию базовых принципов можно разбить по сферам. Наиболее актуальные проблемы и принципы затрагивают экономическую сферу. Сегодня современная Россия развивается фактически по капиталистическому пути, при котором особую значимость приобретает необходимость защиты частной собственности и интересов собственников. Крупные и средние предприятия часто разваливаются под давлением государства или в принципе от того, что государство отказывается поддерживать средний бизнес и предпринимателей. Таким образом, государство теряет возможность обеспечить граждан рабочими местами и приемлемыми налогами, которые нацелены на пополнение государственной казны.

В связи с отмеченным вызывает много вопросов существующая сегодня практика использования природных ресурсов. Так, наблюдаемая практика добычи природных ресурсов в таком избытке и импортирования их в Европу и Китай может привести к тому, что народ потеряет возможность использования природных ресурсов в своих интересах, а государство в свою очередь потеряет экономическую независимость из-за недостатков ресурсов. Например, вызывает сожаление сильная монополия в нефтяной сфере, которая не позволяет в равной или хотя бы доступной степени участвовать гражданам России в сохранении и грамотном распоряжении ресурсами.

За последние два года наибольшим показателем «анти» реализации базовых принципов Конституции Российской Федерации стало принятие так называемого «Закона Яровой»<sup>1</sup>, который, на наш взгляд, полностью нарушает правовые принципы, закреплённые в Конституции Российской Федерации, нормы права ряда федеральных законов. Основная проблема в связи с отмеченным заключается в том, что возникает вопрос о возможности правоприменения такого закона. За-

---

<sup>1</sup> Федеральный закон "О внесении изменений в Федеральный закон "О противодействии терроризму" и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления дополнительных мер противодействия терроризму и обеспечения общественной безопасности" от 06.07.2016, № 374-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 28. Ст. 4558.

конодательные органы государственной власти РФ, на наш взгляд, не должны были принимать этот закон, поскольку он, как представляется, умаляет базовые принципы Конституции РФ: право на личную жизнь, переписку, право на свободу слова и мысли и другие. Так, например, личное пространство человека ставится под угрозу, хотя нормами конституционного права государство обязуется защищать его. Можно сказать, что такой закон является проектом государства с элементами предпринимательства, направленным на сбор информации, которая может стать оружием в руках людей, имеющих доступ к ней.

Сегодня – время технологий, информации и интернета. Кажется, вся необходимая информация нам доступна, хот по статистическим данным<sup>1</sup> свобода СМИ в России снизилась до уровня 30-летней давности, что является негативной тенденцией, наблюдаемой в нашей стране. Так, интернет не исключает контент, в котором свободно может выражаться мнение разных социальных групп. В то же время основная проблема заключается в том, что информация на основных государственных телеканалах может дезинформировать граждан, а также применяться в пропагандистских целях, что полностью исключает возможность на свободу слова и мысли, показывает отсутствие как такового политического плюрализма, а также возможность преподносить информацию другими способами. Таким образом, ставится под сомнение свобода СМИ. Как говорил Наполеон: «Я больше боюсь трёх газет, чем ста тысяч штыков; вы видите меня хозяином Франции, но я не взялся бы править ею и три месяца при свободной прессе»<sup>2</sup>.

Ещё одной из самых проблемных сфер по реализации базовых принципов является социальная сфера. В свете проводимых государством реформ Правительство РФ приняло решение о поднятии пенсионного возраста, а также о введении нового статуса предпенсионера. Такое решение председатель Правительства РФ Медведев Д.А. назвал «выстраданным». Как отмечает Д.А. Медведев, пойти на такой шаг Правительство РФ заставила ситуация с трудовыми ресурсами – доля работающих людей становится все меньше, а пенсионеров соответ-

---

<sup>1</sup> <https://ru.euronews.com/2018/04/25/world-press-freedom-index-2018>

<sup>2</sup> <https://ria.ru/20110111/320032620.html>

венно все больше. Такое положение, по его мнению, может привести к разбалансировке пенсионной системы, вплоть до того, что государство не сможет исполнять свои социальные обязательства. Только при повышении пенсионного возраста можно обеспечить нормальный уровень жизни пенсионерам<sup>1</sup>.

Так, 3 октября 2018 года был принят Федеральный закон № 350-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам назначения и выплаты пенсий». Возникает вопрос, для кого такое решение является выстраданным? Такой шаг государственной власти может привести к подмене таких конституционных прав, как право на достойную жизнь, на здоровье и медицинское обеспечение (люди не доживают до пенсионного возраста), и принцип, обозначающий Россию как социальное государство, теряется.

Следующей проблемой является повышение подоходного налога и НДС, что также ставит под вопрос о принципах социального государства. С 1 января 2019 года налог на НДС составляет 20%, а решения о процентном повышении подоходного налога пока ещё под вопросом, поскольку государство предполагает повысить его до 15% или 18%. В этом случае конституционное право на достойную жизнь, социальную обеспеченность просматриваются шаги, нацеленные на их умаление. Отчётливо просматриваются действия органов государственной власти противоречащие реализации конституционных принципов.

Следует обратить внимание на ещё одну проблему. Так, реформа местного самоуправления, проведенная в 2014 году<sup>2</sup>, закрепила новую должность – сити-менеджер, на которого, по сути, замыкаются все хозяйственные рычаги и который нанимается на срок от двух до

---

<sup>1</sup> <https://www.gazeta.ru/business/2018/06/13/11796001.shtml>

<sup>2</sup> Федеральный закон от 27 мая 2014 года, № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // РГ, 2014. 30 мая. № 121.

пяти лет. В данном случае, как представляется, нарушается один из главных принципов демократического государства, закреплённый в Конституции Российской Федерации, а именно, принцип прямых и гласных выборов.

С учётом отмеченного можно сделать вывод, что в политической сфере просматривается авторитаризм, который распространяется и на другие сферы. С учётом этого на практике, безусловно, необходимо предусмотреть определённые, так называемые, «рычаги давления» на власть, с помощью которых гражданское общество могло бы участвовать в политической жизни государства и других его важных аспектах. Такими рычагами следует закрепить, установить и создать правовой фундамент для сохранения российской государственности, развития экономических и политических сфер, что позволит повысить уровень правовой культуры и обеспечит безопасность осуществления и действительность реализации базовых принципов Конституции Российской Федерации.

Многие авторы в своих работах обозначают негативные моменты воздействия государственных решений, которыми органы государственной власти ставят под угрозу основные конституционные принципы. Вместе с тем стоит обратить внимание на то, что в современных реалиях государство стремится соблюдать ряд принципов, а также усиливает их правовой фундамент. В их числе стоит выделить такой важный принцип, как суверенитет государства.

Таким образом, можно сделать вывод о наличии и положительных моментов в реализации базовых принципов Конституции Российской РФ. Но, к сожалению, государство нарушает реализацию таковых принципов в гораздо большей степени, чем позволяет им работать целостным механизмом. Полагаем, на данный момент необходимо сконцентрироваться на методах и способах реализации базовых конституционных принципов сегодня, поскольку сила и мощь, а также суверенитет государства напрямую зависит от них.

В заключении стоит отметить, что, на наш взгляд, в связи с обсуждением проблем базовых ценностей Конституции РФ и её изменений, современная ситуация такова, что ещё не пришло время менять Конституцию РФ. Прежде всего, нельзя отвлекать общество от реше-

ния насущных экономических и социальных задач. Более того, при современном раскладе социально-политических сил, состояния власти и общества мы рискуем получить не улучшение, а в большей вероятностью ухудшение Конституции РФ. Принимать, обновлять Конституцию Российской Федерации следует на этапе, когда страна будет находиться на подъеме экономического, социального, демократического и духовного развития<sup>1</sup>.

Поэтому, полагаем, на сегодняшний день есть два способа совершенствования механизма реализации конституционных принципов. Первый – это принятие Федерального закона «О поправках в Конституцию Российской Федерации», второй – принятие Федерального конституционного закона «О Конституционном Собрании Российской Федерации». Первый вариант должен быть направлен, прежде всего, на изменение и дополнение конституционных норм права, а также разъяснения статей, если их толкование непонятно или не соответствует действительности. Суть второго заключается в изменении Конституции РФ в целом с сохранением основных глав, в которые нельзя вносить изменения (главы 1,2 и 9).

На практике, представляется более реальным и отвечающим требованиям властей и гражданского общества является принятие Закона «О поправках в Конституцию Российской Федерации». При этом такие конституционные нормы как социальное партнёрство, социальная справедливость, социальная функция частной собственности вполне могли бы быть внесены в качестве основополагающих принципов. С учётом приведенного принятие указанного Закона позволит урегулировать вопросы, касающиеся конституционных норм, а также станет механизмом реализации базовых принципов Конституции РФ.

---

<sup>1</sup> Конституция России и отраслевое законодательство. Материалы Всероссийской научно-практической конференции, посвящённой 20-летию Конституции Российской Федерации / Отв. ред. М.М. Славин, Е.В. Понизова. – М., ИГП РАН, 2014. С. 43.

### **Библиографический список**

1. Конституция Российской Федерации. – М.: Проспект, 2018. – 32 с.
2. Двадцать лет Конституции Российской Федерации: монография / отв. ред. А. Г. Лисицын-Светланов. – М.: Норма, 2013. – 256 с.
3. Двадцать лет Конституции Российской Федерации: монография / отв. ред. А. Г. Лисицын-Светланов. – М.: Норма, 2013. – 256 с.
4. Федеральный закон "О внесении изменений в Федеральный закон "О противодействии терроризму" и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления дополнительных мер противодействия терроризму и обеспечения общественной безопасности" от 06.07.2016, № 374-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 28. Ст. 4558. <https://www.refnews.ru/read/article/1393086//>
5. Федеральный закон от 27 мая 2014 года, № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // РГ, 2014, 30 мая. № 121.
6. Конституция России и отраслевое законодательство. Материалы Всероссийской научно-практической конференции, посвященной 20-летию Конституции Российской Федерации / Отв. ред. М.М. Славин, Е.В. Понизова. – М., ИГП РАН, 2014. – 310 с.
7. <https://ru.euronews.com/2018/04/25/world-press-freedom-index-2018>
8. <https://ria.ru/20110111/320032620.html>
9. <https://www.gazeta.ru/business/2018/06/13/11796001.shtml>

---

**Пучкова Виктория Викторовна**  
кандидат юридических наук, доцент,  
доцент кафедры гражданского права и процесса  
Смоленского филиала Международного юридического института,  
Vktoriya-puchko@mail.ru

**ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ  
АКТУАЛЬНЫХ ВОПРОСОВ ЗАЩИТЫ ПРАВ МАТЕРИ  
И РЕБЁНКА В СФЕРЕ ОХРАНЫ ЗДОРОВЬЯ**

**Аннотация.** Актуальность темы исследования заключается в том, что конституционное закрепление прав и свобод человека является высочайшей ценностью, которое особую значимость приобретает при формировании правовой государственности в Российской Федерации. При конституционно-правовом регулировании права граждан на охрану здоровья важным является механизм реализации, включающий гарантии их обеспечения и защиту. В статье анализируется правовое регулирование актуальных вопросов защиты прав матери и ребёнка в сфере охраны здоровья.

**Ключевые слова:** право на охрану здоровья; государственно-правовое регулирование; защита матери и ребёнка.

**Puchkova Victoria Viktorovna**  
Candidate of Law, Associate Professor,  
Associate Professor of Civil Law and process  
Smolensk branch International Law Institute  
Vktoriya-puchko@mail.ru

**STATE-LEGAL REGULATION OF TOPICAL ISSUES OF  
PROTECTION OF THE RIGHTS OF THE MOTHER AND THE  
CHILD IN THE FIELD OF HEALTH**

**Annotation.** The relevance of the research topic lies in the fact that the constitutional consolidation of human rights and freedoms is the highest value, which acquires special significance in the formation of legal statehood in the Russian Federation. In the constitutional and legal regulation of the right of citizens to health protection, an implementation mechanism is important, including guarantees for their provision and protection. The article analyzes the legal regulation of pressing issues of protecting the rights of mother and child in the field of health.

**Key words:** right to health protection; state legal regulation; protection of mother and child.

Согласно Конституции РФ каждому гарантируется право на охрану здоровья, особенно, когда речь идёт о детях. Право на охрану здоровья обеспечивается:

- охраной окружающей среды,
- созданием безопасных условий быта, труда, отдыха,
- воспитанием и обучением граждан,
- производством и реализацией качественных продуктов питания,
- производством качественных, безопасных и доступных лекарственных средств,
- оказанием доступной и качественной медицинской помощью.

На государственном уровне признаётся охрана здоровья детей, как одно из важных и необходимых условий их психического и физического развития. Дети независимо от их семейного и социального благополучия подлежат особой охране, включая заботу об их здоровье и надлежащую правовую защиту в сфере охраны здоровья и имеют приоритетные права при оказании медицинской помощи. Медицинские организации, общественные объединения должны соблюдать права детей в сфере охраны здоровья.

Федеральным законом «Об основах охраны здоровья граждан в РФ» предусмотрено много прав детей, их родителей в сфере охраны здоровья и оказания медицинской помощи. Например, законодательством регламентировано право родителей больного ребёнка находиться вместе с ребёнком в стационаре до достижения им возраста 18 лет. Находиться с ребёнком в стационаре может любой родственник – мама, папа, бабушка, дедушка, брат, сестра и другие. При этом предоставление спального места зависит от возраста больного. Например, если маленькому пациенту меньше 4-х лет, койко-место предоставляется бесплатно, а если старше указанного возраста, то в зависимости от медицинских показаний<sup>1</sup>. Однако следует отметить, что при отсутствии таких показаний возникает необходимость в дополнительной

---

<sup>1</sup> Права ребёнка и их родителей в сфере охраны здоровья / [электронный продукт] / Режим доступа: <https://orda-crb.ru/poleznaya-informatsiya/228-2016-10-14-09-25-30.html> / Дата обращения: 28.11.2019 г.

оплате за предоставление спального места при нахождении родителя вместе с ребёнком. Возникает ситуация, когда нет такой возможности, в связи с чем приходится оставлять ребёнка в стационаре одного. Таким образом, на практике возникает ситуация, когда с одной стороны нормой регламентировано право родителей находиться вместе с ребёнком в стационаре, с другой стороны, если ребёнок старше 4 лет и нет медицинских показаний для нахождения в стационаре вместе с ребёнком, ребёнок остаётся один. Это сказывается негативно на психическом состоянии ребёнка, поэтому следует пересмотреть данную норму и внести изменения, согласно которому возникнет возможность предоставления спального места одному из родителей или другому родственнику ребёнка бесплатно при увеличении возраста ребёнка до 10 лет.

Кроме того, законодательством предусмотрены и другие права, например:

- право родителей на информацию о состоянии своего ребёнка,
- на знакомство с документами, на информационное согласие при проведении медицинских вмешательств,
- право на отказ от медицинского вмешательства,
- право на выбор врача,
- право на допуск адвоката в клинику и другие права.

Следовательно, ребёнок, как самостоятельный субъект права, находится под защитой государства. Российским законодательством регламентировано, что на страже сохранения здоровья детей, как нашего будущего, стоят их родители, органы государственной власти, должностные лица учреждений, организаций, осуществляющих деятельность в области здравоохранения. Родителям, как законным представителям детей, предоставлены права и обязанности по осуществлению реализации прав детей в сфере охраны здоровья и медицинской помощи. Однако при невыполнении родителями своих обязанностей по сохранению здоровья своих детей, особенно при возникновении непосредственной угрозы их жизни или здоровью, возникают права и обязанности у должностных лиц органов опеки и попечительства. Именно функции органов опеки и попечительства должны быть направлены на защиту прав ребёнка, особенно, если

речь идёт о злоупотреблении родителями своими правами. В таких ситуациях возникает необходимость проведения процедуры по немедленному отобранию ребёнка у родителей. Однако факт непосредственной угрозы жизни ребёнка должен быть подтвержден доказательствами.

Основанием для изъятия является соответствующий акт органа исполнительной власти субъекта РФ. При этом необходимо незамедлительно проинформировать прокурора и обеспечить временное устройство ребёнка<sup>1</sup>. Однако следует отметить, что результат отобрания ребёнка у родителей не свидетельствует о лишении родительских прав или их ограничении. Данные вопросы будут решаться в судебном порядке. Поэтому решение вопросов относительно дачи согласия или отказа от медицинского вмешательства, необходимого для спасения жизни ребёнка, должны решать родители, а не органы опеки и попечительства.

Права детей в сфере охраны здоровья также регламентированы международными актами, к которым относятся:

- Всеобщая декларация прав человека, согласно которой материнство и младенчество дают право на особое попечение и помощь (ст. 25);
- Конвенция о правах ребёнка, которая содержит комплекс международно-правовых стандартов по защите и обеспечению благополучия детей.

В соответствии с декларацией провозглашено, что «ребёнок, ввиду его физической и умственной незрелости, нуждается в специальной охране и заботе, включая надлежащую правовую защиту до и после рождения».

Согласно Конвенции о правах ребёнка «ребёнком является каждое человеческое существо до достижения 18-летнего возраста».

Конвенция обязывает государства, которые присоединились к ней, нести юридическую ответственность за свои действия в отноше-

---

<sup>1</sup> Мурзабаева С.Ш., Байтурина А.Т. Законодательное регулирование вопросов охраны здоровья детей в Российской Федерации // Российский вестник перинатологии и педиатрии. 2013. № 3. С. 1–3.

нии детей. Страны, ратифицировавшие Конвенцию о правах ребёнка или присоединившиеся к ней, должны пересмотреть своё национальное законодательство для обеспечения его соответствия положениям Конвенции. Не соблюдая положения Конвенции, такие государства несут ответственность перед международным сообществом.

На государственном уровне в России закреплены правовые гарантии для детей в федеральных законах, Гражданском, Семейном кодексах РФ. Одним из основных нормативно-правовых актов является закон «Об основных гарантиях прав ребёнка в РФ», которым регламентированы нормы относительно стандарта качества жизни детей, права на отдых, оздоровление, право на бесплатную медицинскую помощь, защиту от вредящей развитию информации. В медицинских организациях всем детям обязаны оказывать медицинскую помощь бесплатно. В перечень услуг входит:

- профилактика и диагностика заболеваний специалистами соответствующего уровня;
- мероприятия лечебно-оздоровительного характера, диспансеризация;
- реабилитация детей-инвалидов и несовершеннолетних пациентов с хроническими болезнями;
- санаторно-курортное оздоровление.

Несмотря на множество законодательных актов, принятых в отношении детей с целью сохранения их психического и физического здоровья, на практике наблюдаются проблемы реализации некоторых прав детей. С одной стороны, законодательством РФ регламентировано, что родители отвечают за своих детей до достижения ими 18-летнего возраста, так как полная дееспособность наступает после совершеннолетия. С другой стороны, предусмотрено, что с 15-летнего возраста несовершеннолетний гражданин самостоятельно может распоряжаться своим здоровьем, так как именно с этого возраста он имеет право давать согласие на медицинское вмешательство или отказаться от него, самостоятельно обращаться за медицинской помощью в медицинские организации. Таким образом, при оказании медицинской помощи, в частности при совершении аборта в отношении несовершеннолетней старше 15 лет врач не имеет права без её ведома

сообщать об этом родителям. Однако принимать важные решения без согласия родителей несовершеннолетний не может, поэтому, очевидно, что вмешательство в репродуктивную сферу является важным решением, требующим согласия одного из родителей. При практической реализации нормы относительно права давать согласие на медицинское вмешательство и отказа от него наблюдается разночтение норм, неверное толкование этих норм, должно быть устранено путём внесения уточнения реализации их на практике.

Ещё одна проблема наблюдается в реализации права на получение бесплатной медицинской помощи, которое ограничено неправильной организацией деятельности медицинских учреждений по предоставлению бесплатных медицинских услуг из-за большой очереди по обращению к медицинским работникам в пределах программ государственного регулирования по оказанию медицинской помощи<sup>1</sup>. Поэтому для более быстрого обслуживания и получения необходимой медицинской помощи у специалистов нужного профиля, приходится оплачивать медицинские процедуры, анализы, лечение.

Особой защите в сфере охраны здоровья подлежат дети. Это подтверждается нормой, регламентирующей защиту прав ребёнка при несоблюдении их законными представителями обязанностей по реализации прав детей на оказание медицинской помощи. Следует отметить, что данная норма требует доработки, пояснений, что является неисполнением родителями или иными законными представителями своих обязанностей по защите прав ребёнка на охрану здоровья. Потому что на практике встречаются случаи обращений медицинских работников в органы опеки и попечительства в связи с отказом родителей от вакцинации своих детей. Однако данное право принадлежит исключительно родителям, и их следует убедить в необходимости проведения прививки. Кроме того, на практике встречаются случаи, когда родители отказываются от лечения, от хирургического вмешательства или иных видов медицинских вмешательств. В данных слу-

---

<sup>1</sup> Права несовершеннолетних в сфере охраны здоровья / [Электронный продукт] / Режим доступа: <https://insur-portal.ru/oms/prava-nesovershennoletnih> / Дата обращения: 28.11.2019.

чаях, с одной стороны, можно усмотреть неисполнение родителями своих обязанностей по реализации прав ребёнка на охрану здоровья и медицинскую помощь, с другой стороны, это их право – отказаться от лечения и медицинского вмешательства. Поэтому данная норма требует доработки. А именно, следует указать, что отказ родителей от медицинского вмешательства относительно своих детей нельзя рассматривать как неисполнение родителями обязанностей по реализации прав детей на охрану здоровья и медицинскую помощь. Следовательно, данная норма должна быть конкретизирована путём внесения дополнений относительно перечисления случаев, при которых родители не исполняют своих обязанностей в области охраны здоровья.

Что касается возникновения опасности для жизни ребёнка в случае отказа родителей от медицинского вмешательства, процедура оказания медицинской помощи чётко регламентирована в Федеральном законе «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», о чем сообщалось выше, то есть решение о медицинском вмешательстве принимает либо консилиум врачей, либо суд.

Следовательно, защита прав ребёнка направлена на восстановление нарушенного права, создание условий, которые будут способствовать устранению препятствий на пути осуществления его прав в сфере охраны здоровья. Защита прав осуществляется деятельностью уполномоченных государственных органов, к которым относится суд, прокуратура, орган опеки и попечительства и другие. Кроме этого, защита прав может осуществляться без обращения в юрисдикционные органы, то есть самозащита прав. В первую очередь закон называет родителей, осуществляющих защиту своих детей, как законных представителей и действующих в их интересах без доверенности с любыми физическими и юридическими лицами, в том числе и в судах. В случае возникновения противоречий между интересами детей и родителей интересы детей представляет представитель, назначенный органом опеки и попечительства. Кроме того, ребёнок сам может обращаться в уполномоченные органы за защитой своих прав. Особенно при возникновении ситуации злоупотребления родителями своими правами, при недобросовестном выполнении своих родительских обязанностей по воспитанию и содержанию детей. За защитой

своих прав обращаться дети могут в любые учреждения, занимающиеся социальным обслуживанием несовершеннолетних, орган опеки и попечительства, в прокуратуру и другие. При достижении 14-летнего возраста могут обращаться за защитой своих прав в суд. Однако дети, ущемленные в своих правах, не обращаются за помощью, так как не знают своих прав и средств реализации их защиты. В связи с этим возникает необходимость в проведении дополнительных занятий, целью которых является оповещения детей об их правах, и информированности о средствах и способах их защиты. Такие занятия следует проводить в образовательных, дошкольных, лечебных учреждениях<sup>1</sup>.

Таким образом, правовое регулирование права на охрану здоровья детей является первоочередной задачей государства. С целью охраны здоровья детей на законодательном уровне установлены права на диспансерное наблюдение и лечение в детских и подростковых медицинских учреждениях, медико-социальную помощь и питание на льготных условиях за счёт средств бюджетов всех уровней, на санитарно-гигиеническое образование. Кроме того, дети имеют право на обучение и труд в условиях, отвечающих требованиям гигиены и безопасности с целью предотвращения вредных факторов на состояние здоровья, а также отвечающих их физиологическим особенностям и состоянию здоровья. Данные условия должны создаваться с целью сохранения и укрепления здоровья детей. Дети имеют право на получение бесплатной медицинской помощи, на получение бесплатной медицинской консультации за счёт средств бюджетов всех уровней. Несовершеннолетние в возрасте 15 лет имеют право на добровольное информированное согласие на медицинское вмешательство или отказ от него. В настоящее время на законодательном уровне установлен приоритет охраны здоровья детей.

---

<sup>1</sup> Права матери и ребёнка и механизм их защиты / [Электронный ресурс] / Режим доступа: [https://studwood.ru/655056/pravo/prava\\_materi\\_rebenka\\_mehanizm\\_zaschity](https://studwood.ru/655056/pravo/prava_materi_rebenka_mehanizm_zaschity) (дата обращения: 16.12.2019).

Разработана программа мероприятий по охране здоровья матери и ребёнка. Данная программа нацелена на формирование здорового образа жизни и профилактики заболеваний у детей, создание условий для оказания доступной и качественной медицинской помощи детям и матерям. Кроме того, данная программа направлена на улучшения состояния здоровья детей и матерей, снижение материнской, младенческой и детской смертности. Для реализации перечисленных целей необходимо решить задачи по развитию специализированной медицинской помощи матерям и детям, по обеспечению доступности и повышения качества медицинской реабилитации детей в условиях трёхуровневой системы оказания медицинской помощи. Кроме того, необходимо совершенствовать и развивать пренатальную и неонатальную диагностику, неонатальную и фетальную хирургию, решать задачи по снижению уровня впервые установленной инвалидности детей и другие задачи, направленные на реализацию охраны здоровья детей<sup>1</sup>. Необходимость социальной защиты материнства и детства является актуальной и в настоящее время. Государственная политика в области охраны здоровья матери и ребёнка направлена на продолжение решения глобальных проблем и на разработку мероприятий в области охраны здоровья матери и ребёнка.

#### **Библиографический список**

1. Приказ Министерства здравоохранения РФ от 28 июня 2013 г. № 420 «Об утверждении программы мероприятий по охране здоровья матери и ребёнка» / [электронный продукт] / Режим доступа: [base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc...n](http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc...n)
2. Мурзабаева С.Ш., Байтурина А.Т. Законодательное регулирование вопросов охраны здоровья детей в Российской Федерации // Российский вестник перинатологии и педиатрии. 2013. № 3. С. 1–3.
3. Права ребёнка и их родителей в сфере охраны здоровья / [электронный продукт] / Режим доступа: <https://orda-crb.ru/poleznaya-informatsiya/228-2016-10-14-09-25-30.html> / Дата обращения: 28.11.2019.

---

<sup>1</sup> Приказ Министерства здравоохранения РФ от 28 июня 2013 г. № 420 «Об утверждении программы мероприятий по охране здоровья матери и ребёнка» / [электронный продукт] / Режим доступа: [base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc...n](http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc...n)

4. Права несовершеннолетних в сфере охраны здоровья / [Электронный продукт] / Режим доступа: <https://insur-portal.ru/oms/prava-nesovershennoletnih/> / Дата обращения: 28.11.2019.

5. Права матери и ребёнка и механизм их защиты / [Электронный ресурс] / Режим доступа: [https://studwood.ru/655056/pravo/prava\\_materi\\_rebenka\\_mehanizm\\_zaschity](https://studwood.ru/655056/pravo/prava_materi_rebenka_mehanizm_zaschity) (дата обращения: 16.12.2019).

**Ращупкина М.Г.**

Старший преподаватель кафедры конституционного и административного права Автономной некоммерческой организации высшего образования Самарский университет государственного управления «Международный институт рынка (АНО ВО Университет «МИР»)

### **КОГДА ВАЖНЫ И КОЛИЧЕСТВО, И КАЧЕСТВО...**

**Аннотация:** Статья содержит размышления об уровне жизни, его роли в укреплении социального государства в России на основе поправок 2020 года в Конституцию РФ.

**Ключевые слова:** социальное государство; уровень жизни; качество жизни; поправки 2020 года в Конституцию РФ

**Raschupkina M. G.**

Senior lecturer of the Department of constitutional and administrative law in Autonomous non-profit organization of higher education Samara University of public administration "International market Institute (ANO VO University "MIR»)

### **WHEN BOTH QUANTITY AND QUALITY ARE IMPORTANT...**

**Abstract:** the Article contains reflections on the standard of living and its role in strengthening the social state in Russia based on the 2020 amendments to the Constitution of the Russian Federation.

**Keywords:** social state; standard of living; quality of life; amendments to the Constitution of the Russian Federation in 2020

1. На протяжении почти двух столетий идея социального государства и проводимой им справедливой и деятельной социальной по-

литики<sup>1</sup> будоражит умы людей, заставляет политиков и учёных различных стран обращать на неё довольно пристальное внимание. За этим стоит социальное самочувствие и спокойствие в обществе, его социальная безопасность. Своего рода маркером в этих отношениях выступает уровень жизни граждан, населения страны.

При этом следует сразу же отметить такую российскую особенность состояния социального государства и социальной политики, как большой разрыв в уровне жизни (что создаёт множество проблем и рисков) в регионах – субъектах Российской Федерации. Он стал ещё более заметен и осязаем в период пандемии COVID-19 в 2020 году (вопросы состояния медицинской сферы в республиках, краях, областях, кадрового, лекарственного и др. обеспечения) и, к сожалению, эти различия не имеют устойчивой тенденции к снижению. Порой создаётся впечатление, что Российская Федерация представляет собой своего рода «лоскутное социальное государство», в котором есть устоявшаяся группа лидеров в экономике и социальной сфере (Москва, Московская область, Санкт-Петербург и другие, всего не более 15 регионов из 85), группа «среднячков» (куда входит и Самарская область), и группа отстающих, депрессивных во многих отношениях регионов (Республики Тыва, Алтай, Калмыкия, Курганская область и многие другие субъекты РФ).

В этой связи стоит сожалеть о том, что в прежней (1993) и новой (2020) редакциях Конституции России отсутствует статья о едином социально-экономическом пространстве страны. В ст. 8 говорится только о гарантиях единства экономического пространства и его сла-

---

<sup>1</sup> Уже в Германии конца XIX в. функции государственного руководства общественной жизнью и социальная политика рассматривались как одно понятие в работах Вагнера, Шмоллера, Шеффле и других членов утверждённого в 1872 году научно-практического «Общества социальной политики» (см. подробно: Глотов С.А., Мазеев В.Д., Рашупкина М.Г. Социальная политика и социальная безопасность (конституционно-правовой аспект). Монография в 2 частях. Часть 1. Социальная политика. – М.: Федеральный центр образовательного законодательства; Белый ветер, 2019. – 270 с.; Глотов С.А., Журавлёв А.Л., Рашупкина М.Г., Синяева Н.А., Терентий Л.М. Социальная политика государства: конституционно-правовые основы. Учебно-методическое пособие / Под ред. д.ю.н. проф. С.А. Глотова. – М.: Федеральный центр образовательного законодательства; Московская международная академия; Белый ветер, 2019. – 458 с.

гаемых<sup>1</sup>. Известная же ст. 7 Конституции РФ в её действующей редакции больше является нормой-целью о построении социального государства, чем гарантией социального единства страны.

Конечно, крайне важны положения ст. 7 Конституции РФ об охране труда, здоровья людей, МРОТ, поддержке семей, материнства, отцовства, детства, пожилых людей и т.д., но сама статья не содержит установки и требования о том, чтобы это безусловно одинаково реализовывалось во всех городах и весях нашей страны. Ничего об этом не говорится и в ст. 5 Конституции о полномочиях субъектов РФ, их взаимодействии с федеральным центром, в т.ч. в п. 3 ст. 5 об основах федерального устройства РФ.

В п. 3 ст. 5 утверждается, что федеральное устройство РФ основано на её государственной целостности, разграничении предметов ведения между органами государственной власти России и её субъектов, равноправии и самоопределении народов РФ. Не «спасает» и п. 4 данной статьи: «Во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти все субъекты Российской Федерации между собой равноправны». Как видим, упоминание о едином социальном пространстве отсутствует, упор делается на равноправии субъектов между собой и Центром, а из этого вовсе самопроизвольно не вытекает социальное единство и равноправие.

2. В этой связи обратимся к статистике РИА-Рейтинга российских регионов<sup>2</sup>.

Самарская область по рейтингу регионов по качеству жизни в 2017 году была на 20 месте, в 2018 году качество жизни улучшилось, занимала 18 место, а в 2019 году занимала 16 место.

В рейтинге регионов по вкладам Самарская область занимает 15 место: объём депозитов на душу населения на 1 марта 2020 составляет 186,1 тыс. рублей; соотношение среднедушевых депозитов и

---

<sup>1</sup> К ним относятся свобода перемещения товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности.

<sup>2</sup> РИА Новости (расчеты РИА Рейтинга по данным Росстата Минздрава, Минфина, Центробанка и др. открытых источников), МИА «Россия сегодня» 2020. <https://riarating.ru/>

среднемесячных доходов за 2019 год 6,34; прирост вкладов за два года 11,3 %. Доля валютных депозитов 16,2%.

По рейтингу вовлечённости населения в малый бизнес за 2020 год Самарская область находится на 15 месте: доля работников малых и микро предприятий в общей численности рабочей силы в 2019 году составляла 16,3%; оборот малых и микро предприятий на одного работника в 2019 г составлял 3630 тыс. рублей; оборот малых и микро предприятий в 2019 составил 997,7 млрд рублей.

По рейтингу демографии за 2020 год Самарская область занимает 37 место: прирост (убыль) населения за 2017–2019 гг. – 0,8; численность населения на январь 2020 г составляла 3179,5 тыс. человек; естественный прирост населения за 2017–2019 г. – 31,5 человек; миграционный прирост населения за 2017–2019 г. 7,6 тыс. человек.

По рейтингу регионов по числу созданных рабочих мест за 2020 год Самарская область занимает 82 место: число рабочих мест, созданных за последние три года (2017–2019) – 71,3 тыс.; число рабочих мест, созданных за последние 10 лет (2010–2019 гг.) – 39,4 тыс.; изменение числа рабочих мест за три года – 4,2%; изменение числа рабочих мест за 10 лет – 2,4%.

По уровню безработицы за 2020 год Самарская область занимает 12 место: уровень безработицы 3,7 %; изменение уровня безработицы к аналогичному периоду 2018–2019 гг. 0,2; число безработных на 100 открытых вакансий 224; среднее время поиска работы в 3 квартале 2019 г. 6,8 мес.

По рейтингу социально экономического положения субъектов Российской Федерации по итогам 2017 года Самарская область занимала 12 место: интегральный рейтинг по итогам 2017 года 57,388 баллов. По итогам 2016 года 12 место. По итогам 2015 года 13 место.

По рейтингу доходов населения за 2020 год Самарская область занимает 31 место. Отношение медианных доходов к стоимости фиксированного набора товаров и услуг в Самарской области составляет 1,56; в Российской Федерации 1,65. Доля населения за чертой бедности в 2019 году в Самарской области составляла 12,9 % по Российской Федерации 12,3. Доля населения за чертой крайней бедности в 2019 году в Самарской области составляла 1,7 %, в РФ – 1,9 %. Самыми

благополучными в материальном отношении регионами России по итогам 2019 года стали Ненецкий и Ямало-Ненецкий автономные округа. Третью строчку рейтинга с отрывом в 20% занимает Москва. На последних позициях находится республики Калмыкия, Алтай и Тыва.

Следует обратить внимание на приведённые количественные и качественные показатели, которые, в целом, характеризуют уровень жизни людей в российских регионах и в Самарской области, в частности. Пока, как ни стараются российские власти, «выровнять» в социально-экономическом отношении субъекты РФ не получается, да и вряд ли в ближайшее время получится. А поддержать материально, например, в 2020 году выделялись значительные суммы, получается. Вопрос состоит в условиях их использования, точечной настройке.

3. Решению указанной выше проблемы (и не только) призваны способствовать поправки 2020 года в Конституцию РФ<sup>1</sup>.

Речь идёт, во-первых, о новой статье 75.1: «В Российской Федерации создаются условия для устойчивого экономического роста страны и повышения благосостояния граждан...».

Устойчивый экономический рост (в I полугодии 2020 года его падение из-за пандемии COVID-19 составило 8,5%), конечно, должен способствовать социально-экономическому развитию территории. На 2021 год в бюджет Российской Федерации (более 18 трлн рублей) спланирован из расчёта 3,5% роста ВВП, и это внушает определённый оптимизм, хотя сами показатели бюджета 2021 хуже 2020 года, тем более, 2019 года, в т.ч. в разрезе планов по достижению целей национального развития и выполнению национальных проектов (и они призваны стать локомотивами развития территорий).

Конечно, необходимы как адресная поддержка граждан, так и поддержка самих «средних» и отстающих субъектов РФ, в т.ч. в этом нуждается и Самарская область.

---

<sup>1</sup> См. подробно: Глотов С.А., Губин А.Н., Григорьев И.А., Синяева Н.А., Кочетков В.В. Конституция и конституционное развитие России: поправки 2020. Учебно-методическое пособие в форме презентации / Под ред. д.ю.н. проф. С.А. Глотова. – М.: Московский государственный областной университет; Белый ветер, 2020. – 256-128 с.

Во-вторых, речь идёт о пакете поправок 2020 года в Конституцию РФ социально-экономической, социальной направленности, среди них требование уважительного отношения к труду и его защита, МРОТ не менее величины прожиточного минимума (п. 5 ст. 75, ст. 75.1) и т.д.

Таким образом, новая редакция констатирует уважения самого труда и уважения человека труда, что, соответственно, должно сказаться и на экономическом росте. А пока, к сожалению, под воздействием COVID-19 мы имеем снижение промышленного производства (в сентябре 2020 года темпы его падения сменились с 5% до 3,6%)<sup>1</sup>, и рост безработицы составил 6,3% (сентябрь 2020). При этом в два раза выросло количество регионов с уровнем безработицы 10% (в 2019 году таких регионов было 6, а в 2020 году – 13). В 82 регионах уровень безработицы вырос, в 2 не изменился, в одном (Чукотка) снизился на 0,1%. Средний возраст безработного (август 2020) составил 36,6 лет, доля молодёжи до 25 лет – 21,8%. Из 4,8 млн безработных 1,4 млн составили сельские жители. "Вторая волна" безработицы отягощает рынок, по мнению экспертов, массовых увольнений во всех отраслях экономики ждать не стоит<sup>2</sup>.

Выходом из сложившейся ситуации должна стать в т.ч. ещё более активные антикризисные действия Правительства России, которое теперь, в результате поправок в Основной закон 2020 года, должно "содействовать развитию предпринимательства и частной инициативы" (п. "е"<sup>3</sup> ч. 1 ст. 114 Конституции РФ).

В указанный выше "социальный блок" входит теперь осуществление индексации пенсий не реже одного раза в год (ч. 6 ст. 75 Конституции РФ), адресная социальная поддержка граждан и индексация

---

<sup>1</sup> См.: Шаповалов А., Бутрин Д. Плюс - минус промышленность // Коммерсантъ, 2020, 18 ноября.

<sup>2</sup> Выжутович А. Безработица: вторая волна // Российская газета, 2020, 12 ноября. Самая высокая безработица в Ингушетии - 30,7%, Тыве - 22,8%, Чечне - 16,7, Северной Осетии - 16,3%, Дагестане - 16,1%, Кабардино-Балкарии - 15,4%, самая низкая в ЯНАО - 2,5%, Москве - 2,7%, ХМАО - 3,2%, Петербурге - 3,6% и Камчатке - 3,6%.

социальных пособий и иных социальных выплат<sup>1</sup>. Эти и другие меры должны содействовать снижению бедности в стране.

Между тем, прогноз в этом отношении не оптимистичен ввиду замедления экономического роста и других причин. Так, по данным Центра макроэкономического анализа и краткосрочного прогнозирования, по итогам III квартала 2020 года реально располагаемые доходы населения были ниже докризисного уровня 2013 года примерно на 12%. По данным Института народнохозяйственного прогнозирования РАН (ИНП РАН), для восстановления физического объёма ВВП РФ 2019 года потребуется два-три года, а для восстановления доходов населения и инвестиций – четыре-пять лет<sup>2</sup>.

В-третьих, в поправках 2020 года в Конституцию РФ поднята и такая актуальная для нашей страны тема как социальная сплочённость общества и её укрепление (что должно благоприятным образом отразиться на укреплении социальной безопасности России), согласованность прав и обязанностей граждан, развитие социального партнёрства, экономической, политической и социальной солидарности (ст. 75.1 и др. Конституции РФ).

А для этого, конечно, необходимо существенно и в короткий срок сократить разницу в доходах бедных и богатых (она просто зашкаливает, на это обращает внимание сама власть, её органы). Однако этого пока не происходит<sup>3</sup>.

В-четвёртых, свою роль в улучшении положения в государстве и обществе призваны сыграть институты гражданского общества, в т.ч. некоммерческие организации. Правительство России в результате поправок 2020 года (п. "е"<sup>1</sup> ч. 1 ст. 114 Конституции РФ) призвано осуществлять меры по их поддержке, обеспечивать их участие в разработке и проведении государственной политики.

---

<sup>1</sup> См. подробно: Усов И. Бедность предложено не растягивать // Коммерсантъ, 2020, 18 ноября.

<sup>2</sup> Башкатова А. Доходы населения не восстановятся пять лет // Независимая газета, 2020, 23 ноября.

<sup>3</sup> См. подробно: Глотов С.А., Мазаев В.Д., Ращупкина М.Г. Социальная политика и социальная безопасность (конституционно-правовой аспект). Монография в 2 частях. Часть 1. Социальная политика. – М.: Федеральный центр образовательного законодательства; Белый ветер, 2019. – 270 с.

Пока на этом направлении предстоит ещё много сделать, поскольку роль НКО в проводимой в России государственной политике, в т.ч. социальной, остаётся незначительной, как и незначительным остаётся число некоммерческих организаций с господдержкой.

Лучше обстоят дела с развитием добровольческой (волонтёрской) деятельности (теперь и её должно поддерживать Правительство РФ. Согласно п. "е<sup>2</sup>" ч. 1 ст. 114 Конституции РФ), что наглядно проявилось в период пандемии COVID-18 в 2020 году.

В-пятых, с поправками-2020 речь фактически идёт о человекобережении, о чём предметно говорится в п. "е<sup>5</sup>" ч. 1 ст. 114 Конституции РФ: "Правительство осуществляет меры, направленные на создание "благоприятных условий жизнедеятельности населения, снижение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, сохранение уникального природного и биологического многообразия страны". К сожалению, Россия не прирастает населением, его число сокращается, хотя и приняты меры, стимулирующие рождаемость. Видимо, их сегодня не хватает.

В-шестых, повысить защищённость человека, в т.ч. социальную, социально-экономическую должна организация публичной власти (теперь предмет ведения публичной власти – п. "г" ст. 71 Конституции РФ). Установление со стороны федеральных властей основ федеральной политики в области социального развития (п. "е" ст. 71 Конституции РФ), обеспечение оказания доступной и качественной медицинской помощи (п. "ж" ч. 1 ст. 72) выступает как обязанность органов власти субъектов РФ.

Поправки 2020 года в Конституцию России (п. 3 ст. 132) включили органы местного самоуправления в единую систему публичной власти в Российской Федерации, наряду с органами государственной власти. Это сделано для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории.

В целом, следует заметить, что на пути построения социального государства у нашей страны ещё немало проблем, которые следует решать, в т.ч. путём значительного повышения уровня жизни людей, имеющего свои количественные и качественные показатели.

**Румянцев С.А.**

магистрант Российского государственного университета правосудия

## **К ВОПРОСУ О ПРАВОВОЙ ПРИРОДЕ УЧАСТИЯ СПЕЦИАЛИСТА В ГРАЖДАНСКОМ И АРБИТРАЖНОМ ПРОЦЕССАХ**

**Аннотация:** Статья посвящена сравнительно-правовым вопросам участия экспертов и специалистов в гражданском и арбитражном процессах. Исследуются как историко-правовые аспекты проблемы, так и её состояние на современном этапе осуществляемой в России судебной реформы.

**Ключевые слова:** права человека; судебная реформа; гражданский процесс; арбитражный процесс; эксперт; специалист; специальные знания; судебно-строительная экспертиза.

**S. A. Rumyantsev**

Master's Student of the Russian state University of justice

## **TO THE QUESTION OF THE LEGAL NATURE OF A SPECIALIST'S PARTICIPATION IN CIVIL AND ARBITRATION PROCESS**

**Abstract:** The article is devoted to comparative legal issues of participation of experts and specialists in civil and arbitration proceedings. The article examines both the historical-legal aspects of the problem and its state at the current stage of judicial reform in Russia.

**Keywords:** human rights; judicial reform; civil process; arbitration process; expert; specialist; special knowledge; forensic construction expertise.

1. Известно, что судебная деятельность является важной сферой деятельности любого государства, в т.ч. Российского, а справедливое правосудие, осуществляемое в разумный срок беспристрастным и квалифицированным судом – основа государства.

В 2021 году исполняется 30 лет с того времени, когда Верховный Совет РСФСР принял решение о проведении в новой России судебной реформы<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Постановление Верховного Совета РСФСР № 1801 "О концепции судебной реформы в РСФСР". См подробно: Глотов С.А., Григорьев И.А., Григорьев

В качестве одной из главных задач судебной реформы провозглашалось не только обеспечение суверенного права РСФСР осуществлять правосудие и уголовное преследование на своей территории в соответствии со своим собственным материальным и процессуальным правом, реформирование судебных органов, но и защита, неуклонное соблюдение основных прав и свобод человека, конституционных прав в судопроизводстве, а также закрепление в нормах уголовного и гражданского процессов демократических принципов организации и деятельности правоохранительных органов, в т.ч. судов разного уровня<sup>1</sup>.

Курс на защиту прав и свобод человека как главной обязанности государства (ст. 2 Конституции РФ) был подтверждён и в поправках 2020 года в Конституцию Российской Федерации, одобренных на Всероссийском голосовании и вступивших в силу. Особенно это касается социальной и социально-экономической сфер жизни общества и государства, защиты труда, системы пенсионного и социального обеспечения (п. 6, 7 ст. 75), детей (п. 4 новой ст. 67.1 Конституции России), которые становятся важнейшим приоритетом государственной политики России: защита семьи, материнства, отцовства, детства, института брака (ч. 1 ст. 72 Конституции РФ) и т.д.

При этом каждому в нашей стране по-прежнему гарантируется судебная защита его прав и свобод (ст. 46), право на получение квалифицированной юридической помощи, адвокатскую защиту (ст. 48): "Обвиняемый не обязан доказывать свою невиновность", "неустановленные сомнения толкуются в пользу обвиняемого" (п. 2 и 3 ст. 49) и "при осуществлении правосудия не допускается использование дока-

---

А.И. Судебно-правовая реформа в России, в слайдах / Под ред. д.ю.н. проф. С.А. Глотова. – М.: Федеральный центр образовательного законодательства; Белый ветер, 2020. – 262 с.

<sup>1</sup> Например, во втором десятилетии XXI столетия в России осуществлялась Федеральная целевая программ "Развитие судебной системы в России на 2013–2020 годы", в ходе которой решались такие задачи, как: расширение компетенции суда; повышение качества правосудия и авторитета судебной власти; расширение открытости и доступности правосудия; повышение качества исполнения судебных решений; создание специализированных судов; восстановление системы народных представителей в судах и др.

зательств, полученных с нарушением федерального закона" (п. 2 ст. 50 Конституции РФ).

Важную роль в обеспечении на практике этих и других конституционных норм (ст. 51–54) принадлежит всем участникам судебного процесса, в т.ч. специалистам в гражданском и арбитражном процессах, привлекаемых к этой работе в целях доказывания<sup>1</sup>.

Вопросы использования различных форм специальных знаний занимают большое место в системе доказательств и в теории и практике судебной экспертизы.

Следует сказать, что имеются различия в деятельности и статусе эксперта и специалиста в судебном процессе, которые носят принципиальный характер.

Специалист может участвовать как в арбитражном, так и в гражданском процессе. Однако законодателем ограничена возможность специалиста в отношении предоставления доказательств.

При разбирательствах в гражданском и арбитражном процессах суды все чаще прибегают к использованию специальных знаний.

В соответствии с законодательством лицо, являющееся судебным экспертом, по заданию суда имеет право предоставлять доказательства по делу, которое называется «заключение эксперта». Специалист же, который обладает знаниями в профессиональной области может только оказать содействие судебному процессу в ходе назначения экспертизы и оценке её выводов. Его статус следует уточнить в законодательстве.

2. Тема использования специальных знаний и привлечения специалистов для участия в различного рода судебных процессах не нова. Более того, она имеет довольно продолжительную историю.

Так, на Руси судебно-медицинская экспертиза появилась в 16 веке. Судебно-психиатрическая экспертиза стала проводиться в нашей стране в 16–17 веках.

---

<sup>1</sup> См., например, Григорьев И.А. Достоверность как правовой принцип судебно-экспертной деятельности. Монография / И.А. Григорьев. – М.: Белый ветер, 2019. – 198 с.

В допетровской Руси в 16–17 веках психиатрическую помощь и проведение освидетельствования оказывали монастыри.

Что касается восемнадцатого века, то стоит сказать, что психиатрическая экспертиза в России на законодательном уровне начала осуществляться на основании Указа от 06 апреля 1722 г. под названием «О свидетельствовании дураков в Сенате».

А немного позже Пётр I установил способ с помощью специалистов, имеющих специальные знания, выявления слабоумных в Именном Указе от 06 декабря 1723 г.

К середине восемнадцатого – началу девятнадцатого веков к проведению исследований в интересах правосудия стали привлекаться известные деятели науки<sup>1</sup>.

Также в 18 веке начинают активно использоваться специальные знания в области филологии при расследовании преступлений.

Следует сказать, что дальнейшие открытия в науке и технике оказали значительное влияние на развитие института судебных экспертиз<sup>2</sup>.

В начале двадцатого века в России начали создаваться специализированные учреждения, в которых проводились судебные экспертизы.

В Уставе уголовного судопроизводства 1864 г. в ст. 326 были перечислены основные виды сведущих людей: «врачи, фармацевты, профессора, учителя, техники, художники, ремесленники и лица, продолжительными занятиями по какой-либо службе или части приобрели особую опытность». Знания перечисленных лиц должны были быть не только профессиональными, но также должны были носить характер длительного опыта применения их в различных практических задачах.

---

<sup>1</sup> Хазиев Ш.Н. Российская академия наук и судебная экспертиза // Теория и практика судебной экспертизы. 2008. № 2. С. 204.

<sup>2</sup> Зинин А.М. Габитоскопия и портретная экспертиза: курс лекций. – М.: Московская академия МВД России, 2002. С. 4.

В процессе развития науки и техники, преобразовывался и сам принцип об использовании специальных знаний сведущих лиц для установления истины.

В раскрытии преступлений при участии сведущих лиц определились следующие направления: обстоятельства требующие специальные знания при исследовании фактов и судебного разбирательства по делу, а также в процессе дачи показания в ходе допроса; (судебные экспертизы) по результатам подготовки заключений и выполнение экспертных исследований; участие в освидетельствовании и в осмотрах.

В нормы начиная с УПК РСФСР 1922 г., впервые появились и были включены термины «эксперт» и «экспертиза», а затем в УПК 1923 г. в УПК РСФСР 1960 г. закрепились нормы с участием в следственных действиях уже специалистов (ст. 228, 253, 263, 268, 276, 277, 291, 293), а также по постановлению следователя или решению суда специалист выполнял функции эксперта производя судебные экспертизы и участвовал в следственных действиях согласно (ст. 69, 78, 80, 81, 82, 106, 191, 194, 275,290).

В советский период роль специалиста и значительность его деятельности в судопроизводстве нашей страны с течением времени претерпевали весьма существенные изменения. В действующем тогда УПК РСФСР (ч. 3а ст. 67) указывалось на то, что сведущее лицо, имеющее статус специалиста, не могло стать экспертом по этому же делу вследствие того, что специалист, прибывший на место преступления<sup>1</sup> неизбежно испытывал сильное психологическое воздействие от увиденного и первоначальные версии произошедшего становились для него приоритетными в большей степени в силу эмоций при том, что эти версии не всегда были верными. Соответственно в дальней-

---

<sup>1</sup> В соответствии со ст. 133.1 УПК РСФСР специалист обязан был: явиться по вызову; участвовать в производстве следственного действия, используя свои специальные знания и навыки для содействия следователю в обнаружении, закреплении и изъятии доказательств; обращать внимание следователя на обстоятельства, связанные с обнаружением, закреплением и изъятием доказательств; давать пояснения по поводу выполняемых им действий.

шем это, с точки зрения законодателей того времени, мешало ему объективно провести исследование и дать заключение. Таким образом в качестве специалиста он оставался только «фиксатором» событий, при этом в некоторых судебно-медицинских исследованиях ему предоставлялась возможность проводить исследования в качестве эксперта и давать заключение (ст. 180 УПК РСФСР). Со временем данный запрет показал свою несостоятельность, так как при участии специалиста в составлении протокола следственных действий на месте происшествия заносилась не вся информация, а эксперт уже давал заключение непосредственно из этого её неполного объема, содержащегося в указанном протоколе. При этом понимание того, что искажение и частичная потеря необходимых для следствия сведений неизбежно сопровождали их передачу от одного сведущего лица к другому, и привело к отмене данного запрета (ч. 2 ст. 70 УПК РФ, ч. 2 ст. 18 ГПК РФ, ст. 55.1 АПК РФ), и в действующем в настоящее время законе было особо отмечено что предыдущее участие сведущего лица в деле в качестве специалиста не является препятствием наделения того же лица процессуальным статусом эксперта.

3. В Гражданский и Арбитражный же процессы специалист был введён минуя указанные выше различия, нашедшие своё отражение в уголовно-процессуальных кодексах советского периода.

Процессуальный статус специалиста законодательно в гражданском судопроизводстве был закреплён с принятием ГПК РФ в 2002 году.

Фигура специалиста в качестве лица, которое содействует осуществлению правосудия, а также в качестве полноценного участника гражданского процесса, была введена статьёй 188 ГПК РФ<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ (ред. от 31.07.2020) // Собрание законодательства Российской Федерации, 2002. 18 ноября. № 46 ст. 4532.

При толковании буквально ст. 188 ГПК РФ можно сделать вывод о том, что законодатель регламентировал обязанности специалиста, форму дачи консультации, порядок допроса, однако его права, а также аспекты его ответственности остались проигнорированы.

В арбитражный процесс фигура специалиста была введена Федеральным законом от 8 декабря 2011 г. № 422-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с созданием в системе арбитражных судов Суда по интеллектуальным правам»<sup>1</sup>.

Согласно п. 1 ст. 55.1 АПК РФ<sup>2</sup>, «специалистом в арбитражном суде является лицо, обладающее необходимыми знаниями по соответствующей специальности, осуществляющее консультации по касающимся рассматриваемого дела вопросам».

Нормы статей 55.1 и 87.1 АПК РФ предусматривают возможность привлечения арбитражным судом специалиста для того, чтобы получить разъяснения, консультации, а также выяснить профессиональное мнение лиц, которые обладают теоретическими практическими познаниями по существу разрешаемого арбитражным судом спора.

Однако в п. 3 Постановления Пленума ВАС России от 8 октября 2012 г. № 59<sup>3</sup> разъяснено, что согласно ч. 2 ст. 55.1 и ч. 1 ст. 87.1 АПК РФ специалист может быть привлечен в процесс только по ини-

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 8 декабря 2011 г. № 422-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с созданием в системе арбитражных судов Суда по интеллектуальным правам» // Собрание законодательства Российской Федерации, 2011. 12 декабря. № 50. Ст. 7364.

<sup>2</sup> Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ (ред. от 31.07.2020) // Собрание законодательства Российской Федерации, 2002. 29 июля. № 30. Ст. 3012.

<sup>3</sup> Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 8 октября 2012 г. № 59 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с принятием Федерального закона от 08.12.2011 № 422-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с созданием в системе арбитражных судов Суда по интеллектуальным правам» // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации», 2012, № 12.

циативе арбитражного суда; при этом арбитражный суд может учитывать мнение лиц, участвующих в деле.

Также специалист иногда необходим и при оценке заключения эксперта следователем или судом – при необходимости разъяснения данного заключения или когда у стороны по делу возникают сомнения в правильности сделанных выводов в заключении.

В консультациях адвокат заинтересован также, как и следователь, однако заинтересованность у них разная: в работе следователя преобладает обвинительный уклон, в работе защитника – оправдательный.

В соответствии с п. 3 ст. 6 Закона об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации «адвокат вправе собирать сведения для оказания юридической помощи, в том числе запрашивать справки, характеристики и иные документы от органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений, иных организаций. Указанные органы и организации обязаны в порядке, установленном законодательством, выдавать адвокату запрошенные им документы или их заверенные копии». Там же указано, что «адвокат вправе привлекать на договорной основе специалистов для разъяснения вопросов, связанных с оказанием юридической помощи».

Науке, непосредственно специалисту в судопроизводстве уделяется достаточно работ, однако на практике же наоборот, как субъекту процессуальных правоотношений, уделяется гораздо меньше внимания, чем судебному эксперту. Вместе с тем деятельностный потенциал специалиста, определенный законодателем<sup>1</sup>, достаточно велик, однако на сегодняшний день он реализован далеко не в полной мере. Отчасти это можно объяснить инертностью современной судебной системы: отсутствием стремления к поиску наиболее рациональных механизмов осуществления процессуальных действий, предусмотренных законом.

---

<sup>1</sup> Определение специалиста как участника судопроизводства предусмотрено ст. 55.1 АПК РФ, ст. 188 ГПК РФ, ст. 58 УПК РФ, ст. 50 КАС РФ.

Проявление такой инертности демонстрируется крайне низкой востребованностью консультационной деятельности сведущего лица при назначении судебной экспертизы и оценке ее результатов. Правильный подход к реализации функций специалиста, может придать процессу современного судопроизводства дополнительный импульс, положительно сказаться на его эффективности.

4. Рассмотрим это на примере назначения судебной строительно-технической экспертизы (далее – ССТЭ).

При назначении ССТЭ своевременная и квалифицированная консультация специалиста поможет установить следующее:

1) Необходимость проведения исследований в сложившихся обстоятельствах или достаточно консультации специалиста без обязательного назначения судебной экспертизы; должен ли привлеченный специалист констатировать необходимость назначения экспертизы или только дать необходимую консультацию;

2) если методики и технические средства, необходимые для проведения судебно-экспертных исследований объективно существуют, то специалист должен определить класс, род и вид необходимой экспертизы. Судьи и следователи на практике часто путают эти виды экспертиз, неверно дают их названия в соответствующих постановлениях и определениях, что экспертные учреждения порой затрудняются в выборе нужных экспертиз;

3) обладает ли знаниями для проведения исследований эксперт одной специальности или нужно назначить комплексную экспертизу (ст. 82 ГПК РФ, ст. 85 АПК РФ), или необходимо привлечь двух или более экспертов разных специальностей и провести исследование двумя и более экспертами разных специальностей. На практике комплексные экспертизы являются более распространёнными. Эксперты-пожаротехники, эксперты-экологи, эксперты-экономисты, эксперты-строители, эксперты-микологи, эксперты-товароведы совместно с экспертами-землеустроителями проводят такого рода экспертизы;

4) определить продолжительность и объем исследований. Сегодня значительные по площади территории вовлекаются в сферу судебного разбирательства. Поэтому судебно-экспертные исследования растягиваются на длительные сроки. Специалист-землеустроитель определяет целесообразность проведения комиссионной экспертизы, если прогнозируемые сроки проведения экспертизы превысят установленные сроки производства по делу. Но нужно знать, что время, которое является необходимым для проведения конкретной экспертизы, невозможно определить с точностью до одного дня. Из опыта проведения подобных исследований, более точным является прогноз специалиста, нежели не обладающих подобным опытом судьи или следователя;

5) правильную формулировку вопросов, которые стоят перед экспертом, так как достаточный широкий круг участников процесса обладает правом предлагать эти вопросы. Орган (лицо), назначающие судебную экспертизу, окончательно формулируют эти вопросы. Необходимыми для подготовки перечня вопросов, не требующих впоследствии изменения их порядка и содержания, только специалист может спланировать предстоящее исследование с последовательностью и детализацией;

6) полный перечень документов, которые необходимо предоставить в распоряжение эксперта. Полной документальной доказательственной базой своевременная консультация обеспечит уже на этом этапе не только судью, но и стороны по делу. Заявление и ходатайства эксперта о предоставлении дополнительных материалов будут удовлетворены в короткие сроки. Запрашиваемые документы могут отсутствовать на этом этапе, и эксперт, которого об этом своевременно проинформируют, не будет впустую тратить время на подготовку и бесполезное ожидание их удовлетворения органом или лицом, которые назначили экспертизу.

Документы, предоставленные по делу, могут быть весьма объёмными. Также они могут быть неупорядоченными и потребуют

кропотливой систематизации. Еще до назначения экспертизы для сокращения сроков их обработки необходимо привлечь специалистов с одновременным участием при этом представителей сторон по делу. Специалист-землеустроитель при производстве землеустроительных работ хорошо ориентируется в большом потоке документов, их статусе, значимости и взаимосвязи;

7) для производства работ, связанных с экспертизой, требуются денежные затраты. Поэтому специалист может не назвать точной суммы, но специалист может установить ориентировочную стоимость с учётом видов, сложности и продолжительности исследований;

8) предполагают ли экспертные исследования полную или частичную утрату функциональных, эстетических или иных свойств объекта экспертизы. На основании результатов изучения материалов дела специалист может указать на необходимость деструктивного воздействия на спорный объект в ходе проведения его натурных исследований;

9) выбор эксперта (экспертов) или экспертного учреждения. Профессиональные возможности своих коллег не знает никто, кроме специалиста (не только в профессиональном, но и в широком, общепринятом значении).

Своевременное и профессиональное решение перечисленных вопросов во многом позволит повысить эффективность судопроизводства как в части назначения и проведения экспертизы, так и в целом при рассмотрении дел, требующих для своего разрешения использования специальных знаний.

Таким образом, с увеличением нагрузок в Гражданском и Административном судопроизводстве предлагается предусмотреть положение, с наиболее рациональными механизмами осуществления процессуальных действий специалиста, а именно привлекать в процесс специалиста для определения:

1) Необходимо ли проведения исследований в сложившихся обстоятельствах или достаточно консультации специалиста без обязательного назначения судебной экспертизы.

2) Класса, рода и вида экспертизы, подлежащей назначению.

3) Достаточно ли для подлежащих проведению исследований знаний эксперта одной специальности, либо следует назначить комплексную экспертизу.

4) Продолжительность и объём исследований

5) Правильную формулировку вопросов, которые стоят перед экспертом.

6) Полный перечень документов, которые необходимо предоставить в распоряжение эксперта

7) Какова величина денежных затрат, связанных с производством экспертизы.

8) Предполагают ли экспертные исследования полную или частичную утрату функциональных, эстетических или иных свойств объекта экспертизы.

9) Выбор эксперта (экспертов) или экспертного учреждения. Специалист мог бы привлекаться в судебный процесс наравне с экспертом, при этом снизив нагрузки на экспертные учреждения, тем самым ускоряя судебный процесс.

В целом, реализация этих и других предложений могла бы повысить качество экспертной деятельности, доказательной базы в судебном процессе, на практике защитить законные права и интересы человека и гражданина.

**Семёнов Михаил Игоревич**

Аспирант кафедры теории права  
и государственно-правовых дисциплин МЮИ

Электронная почта: semenov.m@mail.ru

Телефон: 8-906-535-66-88

## **ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОТКРЫТОСТИ И ГЛАСНОСТИ КООРДИНАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ КОНТРОЛЬНО- НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НАД ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

**Аннотация.** Предлагаемая статья содержит ряд выводов и рекомендаций по проблемам совершенствования законодательства, регулирующего государственный контроль и надзор над органами местного самоуправления. Автор доказывает необходимость институционализации в этом процессе юридических принципов открытости и гласности. Проверяющие не имеют демократической легитимности, они не избраны на всеобщих выборах. Проверяемые органы местного самоуправления, напротив, формируются посредством демократической избирательной системы. Они несут ответственность перед населением за осуществляемые полномочия местного значения. При подобных обстоятельствах является весьма важной минимизация государственных требований к органам местного самоуправления, основанная на общем правиле о невмешательстве государства в муниципальную деятельность.

**Ключевые слова:** публичность, муниципальная демократия, народность, государственный контроль, ответственность.

**M.I. Semenov**

## **PROBLEMS OF ENSURING OPENNESS AND TRANSPARENCY OF COORDINATION OF STATE CONTROL AND SUPERVISION OVER LOCAL AUTHORITIES**

**Annotation.** The proposed article contains a number of conclusions and recommendations on the problems of improving legislation governing state control and supervision of local authorities. The author proves the need for institutionalization in this process of the legal principles of openness and publicity. Auditors do

not have democratic legitimacy; they are not elected in general elections. Audited local governments, by contrast, are formed through a democratic electoral system. They are accountable to the population for the exercised powers of local importance. In such circumstances, it is very important to minimize government requirements for local governments, based on the general rule of non-interference by the state in municipal activities.

**Key words:** publicity, municipal democracy, nationality, state control, responsibility.

Принципы «открытости и гласности» являются весьма близкими по своему правовому содержанию. А.Н. Бумагин справедливо подчёркивает, что слово «публичный», в зависимости от правового контекста, означает «открытый», «всенародный», «гласный», «официальный», «явный». Автор убедительно доказывает, что «судебные органы должны обеспечить, прежде всего, реализацию прав и законных интересов тяжущихся сторон, которые далеко не всегда заинтересованы в огласке обстоятельств, послуживших причиной обращения за защитой в судебные инстанции. Вместе с тем публичность судопроизводства по уголовным делам оказывает важное превентивное воздействие на потенциальную преступность. Хозяйствующие субъекты заинтересованы в стабильности гражданского оборота, поэтому им важно знать, каким образом складывается практика разрешения споров в арбитражных судах с другим составом контрагентов. Достаточную степень публичности должно иметь судопроизводство по гражданским делам, в которых хотя бы одной из тяжущихся сторон выступают физические лица. Требуют максимальной гласности судебные споры между государственными, муниципальными органами. В целом обращение заинтересованного лица в суд есть акт публичного, не конфиденциального характера. Следовательно, по общему правилу заявитель в судебные инстанции должен предполагать пуб-

личный характер последующего судебного разбирательства с его участием»<sup>1</sup>.

Высказанная А.Н. Бумагиным мысль, на наш взгляд, полностью применима к проблеме взаимодействия государства и муниципалитетов при осуществлении государственного контроля. Функции муниципальных образований являются открытыми и публичными. Следовательно, их контроль также должен быть открытым и публичным. Это может обеспечиваться доступом СМИ, освещением в сети Интернет, требованиями размещения ключевых параметров государственной проверки на официальном сайте проверяемого лица и др. Публичность и гласность выполняют одновременно две важные задачи: с одной стороны, они информируют общество о государственной и муниципальной деятельности, во-вторых – дополнительно гарантируют объективность и беспристрастность контроля, защищают общество от коррупции и других противоправных форм взаимодействия субъектов правоотношений.

Нормы ч. 2.3 ст. 77 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» имеют много общего с положениями Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»<sup>2</sup>. Организация проверки предполагает правовое основание (приказ или распоряжение компетентного органа), ограниченный круг уполномоченных лиц (должностные лица, эксперты или

---

<sup>1</sup> См.: Бумагин А.Н. Доступ к информации о деятельности судов в реализации конституционного принципа публичности правосудия. Дисс... канд. юрид. наук. – Орёл, 2015. С. 29–30.

<sup>2</sup> См.: Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ (ред. от 15.04.2019) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // СЗ РФ. 2008. № 52. Ст. 6249. РГ. 2019. 17 апреля.

представители экспертных организаций), нормирование целей, задач, предмета и процедуры её проведения<sup>1</sup>.

Закон об общих принципах организации местного самоуправления ограничивается указанием на то, что плановые проверки проводятся на основе ежегодного плана проверок, который согласуется и формируется прокуратурой субъекта РФ. Плановая проверка одного и того же органа проводится не чаще одного раза в два года. Этому корреспондируют предписания предыдущей части анализируемой статьи, согласно которым запрещается дублирование государственных контрольно-надзорных функций, в то время как прокуратура является координатором всей системы государственной контрольно-надзорной деятельности. Прокуратура может отказать в согласовании контрольно-надзорного мероприятия, что влечёт за собой невозможность его осуществления по воле Правительства РФ, федерального министерства, агентства, службы, высшего должностного лица, высшего исполнительного органа субъекта РФ и т.п.

В связи с этим примечательно, что прокуратура не участвует в данных контрольно-надзорных мероприятиях (подобное участие можно было бы квалифицировать как запрещённое законом «дублирование» контрольно-надзорных полномочий). Прокуратура «согласовывает ежегодный план» проверок, т.е. фактически определяет, какие органы местного самоуправления должны подвергаться проверке, какие – нет<sup>2</sup>. Прокуратура может не только отказать уполномоченному государственному органу в том, чтобы внести соответствующее контрольно-надзорное мероприятие в ежегодный план проверок. Прокуратура также вправе внести контрольно-надзорное мероприятие в этот

---

<sup>1</sup> См.: *Ряхов С.* Контроль и проверка исполнения управленческих решений // *Хозяйство и право.* 1982. № 7. С. 48–51. *Савченко Л.А.* К вопросу определения понятий «налоговый контроль» и «проверка» // *Современные проблемы теории налогового права.* – Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 2007. С. 312–315.

<sup>2</sup> См.: *Бессчастный С., Лагошин Е.* Правовой механизм внесения изменений в ежегодные планы проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей // *Законность.* 2015. № 3. С. 7–11.

план по своей инициативе и по своему усмотрению, «навязав» таким образом свою волю уполномоченному органу государственной власти. Полагаем, что планы проверок должны утверждаться публично<sup>1</sup>, желательно – *правовым актом законодательного (представительного) органа субъекта РФ по представлению прокуратуры субъекта РФ*. При таком законодательном решении создаются более прочные гарантии, защищающие общество от возможных злоупотреблений установленной законом компетенцией контрольно-надзорных органов, включая прокуратуру. При этом координационные функции за прокуратурой сохраняются (она обладает правом инициативы решения органа народного представительства, но не правом самостоятельного решения о формировании ежегодного плана проверок органов местного самоуправления).

Закрепляя за прокуратурой право установления ежегодного плана проверок органов местного самоуправления, действующий закон ставит органы местного самоуправления в непосредственную административную зависимость от воли и усмотрения работников прокуратуры. Подчеркнем, что речь идёт не о соблюдении закона, но о конкретном административном действии («проверять или не проверять» муниципальный орган в текущем году). Конечно, всякая проверка исходит из презумпции соблюдения закона органами местного самоуправления<sup>2</sup> (последние обязаны поддерживать требования закона вне зависимости от наличия или отсутствия проверочных мероприятий). Однако проверки требуют мобилизации, внутреннего аудита, тщательной подготовки. Вместо того, чтобы изучать потреб-

---

<sup>1</sup> См.: *Оленева Г.* Защита персональных данных при формировании органами государственного контроля (надзора) ежегодных планов проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей // *Законность*. 2014. № 3. С. 32–33.

<sup>2</sup> См.: *Козюк М.Н.* Презумпция законности: актуализация понятия // *Научный вестник Волгоградской академии государственной службы*. 2011. № 2 (6). С. 92. *Толстик В.А.* Презумпция законности нормативных правовых актов // *Юридическая техника*. Ежегодник. Первые Бабаевские чтения: «Правовые презумпции, теория, практика, техника». № 4. – Нижний Новгород, 2010. С. 546.

ности граждан, тратить силы и время на реализацию потребностей избирателей, муниципалитеты вынуждаются к тому, чтобы «рапортовать» перед очередным инспектором о соблюдении государственных требований, которые имеют тенденцию к устойчивому росту. Подчеркнем при этом, что проверяющие не имеют демократической легитимности, они не избраны на всеобщих выборах. Проверяемые органы местного самоуправления, напротив, формируются посредством демократической избирательной системы. Они несут ответственность перед населением за осуществляемые полномочия местного значения.

При подобных обстоятельствах является весьма важной *минимизация* государственных требований к органам местного самоуправления, основанная на общем правиле о *невмешательстве* государства в муниципальную деятельность<sup>1</sup>. Так, муниципалитеты обязаны соблюдать требования пожарной или санитарной безопасности в той же мере, в какой и любые другие субъекты правоотношений. Здесь государственные органы должны тщательно проверять муниципальные образования, несмотря на то, что муниципалитеты «самостоятельны» по решению вопросов местного значения, т.к. речь в данном случае идёт о безопасности жизни и здоровья граждан. Совершенно иная картина складывается, если, например, речь идёт о контроле за осуществлением иностранных инвестиций, за экономической концентрацией, за реализацией антимонопольного законодательства, за деятельностью в сфере рекламы и т.д. В этих случаях государство должно проверять только организации, не имеющие статуса органов местного самоуправления. Последние подлежат освобождению от государственного контроля или надзора вследствие публичного статуса, обладания властными полномочиями и ответственностью наряду с государственными органами.

---

<sup>1</sup> О невмешательстве – см., например: *Никэз А.Я.* Международно-правовые проблемы обеспечения уважения прав человека, государственного суверенитета и принципа невмешательства во внутренние дела государств в условиях глобализации // Актуальные проблемы современного международного права: Материалы ежегодной межвузовской научно-практической конференции. Москва, 9–10 апреля 2010 г. Ч. 1. – М.: РУДН, 2011. С. 283–287.

Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» содержит ряд важных норм, касающихся организации публичного надзора и контроля, которые должны были бы соблюдаться в процессе государственного контроля и надзора над органами местного самоуправления. С формальной стороны данный федеральный закон не распространяется на эту группу общественных отношений, требуется соответствующая санкция Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Но последний закон более лаконичен. В связи с этим складываются условия, способствующие различного рода злоупотреблениям.

Так, Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» предписывает, что проверяющие предъявляют служебные удостоверения, вручают под роспись копию распоряжения или приказа о проведении проверки (которая должна быть заверена печатью). Подлежащее проверке лицо имеет право на информацию о проверяющих, на подтверждение их полномочий, на ознакомление с правилами проведения проверки. Закрепляется гарантия, что, по общему правилу, проверка не проводится в отсутствие руководителя проверяемого лица и других уполномоченных должностных лиц. Эти и ряд других аналогичных требований не закрепляются Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Следовательно, они не распространяются на правоотношения, которые возникают между уполномоченными государственными органами и проверяемыми органами местного самоуправления. Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» распространяется на случаи, когда органы местного самоуправления являются проверяющими ли-

цами, т.е. сами осуществляют муниципальный контроль. Если же речь идёт о муниципалитетах как подконтрольных лицах, они лишаются даже тех гарантий, которые федеральный закон установил для обычных юридических лиц.

В связи с этим, на наш взгляд, в правовой системе современной России необходим Федеральный закон «О защите прав органов местного самоуправления при осуществлении государственного контроля (надзора)». Действующая ст. 77 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» является недостаточной, она лишена основных гарантий защиты прав и законных интересов муниципальных образований, при этом она не может выполнять функции отдельного закона. Необходим обособленный нормативный правовой акт, имеющий специальный предмет правового регулирования.

Кроме плановых проверок, ст. 77 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» допускает организацию внеплановых контрольно-надзорных мероприятий. Здесь также требуется согласование с прокуратурой субъекта РФ (уполномоченный государственный орган не вправе сам, по своей инициативе и по своему решению осуществить проверку органа местного самоуправления). Но из данного правила имеются два исключения, которые обусловлены возможностью *поручений Президента РФ и Правительства РФ*.

Вопрос о юридической природе поручений должностных лиц и государственных органов – сложный и неоднозначный в правовой науке<sup>1</sup>. Заметим, что Конституция РФ не содержит каких-либо предписаний о праве Президента РФ и Правительства РФ давать поручения кому-либо. Право на поручения «внутри» административных

---

<sup>1</sup> См.: Кичалюк О.Н. Указы, указания и поручения Президента Российской Федерации: сравнительно-правовая характеристика // Конституционное развитие России: Межвузовский сборник научных статей: К 75-летию профессора В.Т. Кабышева. Вып. 13. – Саратов: Изд-во ФГБОУ ВПО «Сарат. гос. юр. акад.», 2013. С. 65–69.

или трудовых правоотношений очевидно, оно принадлежит каждому руководителю организации. Однако Президент РФ и Правительство РФ – это не «руководители» всего государства в административно-правовом смысле, тем более – в аспекте трудовых правоотношений. Президент РФ вправе давать поручения Администрации Президента РФ, но не Правительству РФ, тем более – Совету Федерации, Государственной Думе, Генеральному прокурору или Верховному Суду РФ. Аналогичным образом выглядит весьма неоднозначным право Правительства РФ давать поручения федеральным министерствам, агентствам и службам, тем более – исполнительным органам субъектов РФ, которые пользуются конституционным правом на самостоятельность в границах установленной законом компетенции.

Несмотря на вышеназванные обстоятельства, подчеркнем, что решение о внеплановой проверке, напротив, должно осуществляться на основе поручений, в том числе – Президента РФ и Правительства РФ. Эти поручения не должны быть устными, необходимо соблюдение их юридической формы (официальное письменное распоряжение со всеми необходимыми реквизитами, без которого государственный инспектор не обладает контрольно-надзорной компетенцией). Кроме того, аналогичный механизм следует распространить на уровень субъектов РФ. Во всяком случае, *высшее должностное лицо и высший исполнительный орган субъекта РФ должны обладать правом на поручение проведения внеплановой проверки органов местного самоуправления*. Выглядит странным, что поручение о внеплановой проверке могут дать Президент РФ и Правительство РФ, но не могут дать губернатор и правительство субъекта РФ. Более того, масштабы деятельности и сфера ответственности Президента РФ и Правительства РФ настолько основательны, что они вряд ли затронут сферу контроля какого-то небольшого муниципалитета. Подобную компетенцию, на наш взгляд, более целесообразно возложить на уровень субъектов РФ, т.к. он ближе к населению, его текущим потребностям

и повседневным проблемам, которые возникают в общественно-политической практике<sup>1</sup>.

Приведённую выше норму, однако, можно истолковать иначе. Президент РФ или Правительство РФ вправе устно распорядиться о проведении внеплановой проверки органа местного самоуправления, что юридически считается «поручением». На основании такого поручения уполномоченный на проверку государственный орган издаёт самостоятельный письменный правовой акт, который и является основанием для проведения последующей проверки. Есть ещё один вариант интерпретации ст. 77 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: решение о внеплановой проверке принимает прокуратура, которая не вправе отклонить или заблокировать волю Президента РФ или Правительства РФ, облеченную в форму «устного поручения». Таким образом, поручение одного из двух высших органов в системе исполнительной власти само по себе не даёт правовых оснований для проведения последующей проверки муниципалитета. Должен быть издан правоприменительный акт конкретного государственного органа специальной компетенции или прокуратуры субъекта РФ.

Полагаем, что такое толкование не является допустимым, т.к. Правительство РФ, в отличие от Президента РФ, является коллегиальным органом, основной формой работы которого является заседание<sup>2</sup>. Поручение Правительства РФ не следует смешивать с поручением *Председателя* Правительства РФ (последний является должностным лицом и имеет, по крайней мере, физическую возможность дать поручение, в том числе и устное). Если Правительство РФ даёт поручение

---

<sup>1</sup> См.: Рыбина Н.А. Территориальная приближённость суда в аспекте доступности правосудия субъектам малого бизнеса // Международные юридические чтения. Материалы научно-практической конференции (Омск, 18 апреля 2007 г.). Ч. 3. – Омск: Изд-во Омск. юрид. ин-та, 2007. С. 96.

<sup>2</sup> См.: Астафичев П.А. Коллегиальные и единоличные принципы в организации исполнительной власти // Государственная власть и местное самоуправление. 2019. № 5. С. 22–29.

– это может быть только его официальное действие в заседании (не обязательно в виде отдельного правового акта, поручение может быть оформлено в виде протокольной записи, но члены Правительства РФ за это должны проголосовать в порядке, который установлен Регламентом).

Президент РФ, как и высшие должностные лица субъектов РФ, в отличие от коллегиальных органов исполнительной власти, обладает возможностью давать поручения на проведение внеплановых проверок деятельности органов местного самоуправления. К сожалению, действующее законодательство страдает неопределённостью в ряде важных вопросов допустимости и правовой природы соответствующих поручений. Эти пробелы в правовом регулировании, на наш взгляд, нуждаются в устранении законодателем. С нашей стороны можно предложить и обосновать следующую модель поправок в ст. 77 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»:

1) правом на поручение внеплановой проверки органов местного самоуправления обладают Президент РФ, Правительство РФ, высшие должностные лица и высшие исполнительные органы субъектов РФ;

2) поручение даётся в форме письменного распоряжения, если иное не предусмотрено конституцией (уставом) субъекта РФ (Конституция РФ содержит предписания лишь в отношении актов Президента РФ и Правительства РФ: глава государства издаёт указы и распоряжения, высший исполнительный орган – постановления и распоряжения; следовательно, правовая форма «распоряжения» одинаково допустима и в отношении поручений Президента РФ, и в отношении поручений Правительства РФ);

3) официальное письменное распоряжение Президента РФ и Правительства РФ, равно как иной правоприменительный акт высшего должностного лица или высшего исполнительного органа субъекта РФ (форма акта устанавливается конституцией (уставом) субъекта

РФ) является достаточным правовым основанием для проведения внеплановой проверки деятельности органа местного самоуправления; воля этих органов не нуждается в чем-либо подтверждении или согласовании (включая органы прокуратуры);

4) учитывая особый статус Президента РФ и Правительства РФ, высшего должностного лица и высшего исполнительного органа субъекта РФ, муниципальные образования нуждаются в дополнительных гарантиях обеспечения объективности и беспристрастности в контрольных мероприятиях. Государственный инспектор должен быть объективным и беспристрастным, даже если проверку ему поручил Президент РФ. В случае благоприятных для муниципалитета результатов внеплановой проверки, давший поручение на проверку высший государственный орган должен быть проинформирован об истинных обстоятельствах дела, которые, по всей вероятности, были искажены на стадии дачи поручения о внеплановой проверке. В силу принципа объективности проверок законодатель должен, по возможности, блокировать предубеждение и предвзятость, если негативная информация дошла до сведения высшего политического руководства страны.

Учёт высказанных выше предложений, на наш взгляд, мог бы способствовать дальнейшему совершенствованию отечественного законодательства об организации местного самоуправления. *Контрольно-надзорные мероприятия в отношении муниципалитетов неизбежны, но они должны быть минимизированы, нормированы законом и обеспечены повышенными гарантиями защиты прав и законных интересов органов местного самоуправления, которые сами являются частью аппарата публичной власти и пользуются правом муниципального контроля юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.*

### Библиографический список

1. Астафичев П.А. Коллегиальные и единоличные принципы в организации исполнительной власти // Государственная власть и местное самоуправление. 2019. № 5.
2. Бессчасный С., Лагошин Е. Правовой механизм внесения изменений в ежегодные планы проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей // Законность. 2015. № 3.
3. Бумагин А.Н. Доступ к информации о деятельности судов в реализации конституционного принципа публичности правосудия. Дисс... канд. юрид. наук. – Орёл, 2015.
4. Кичалюк О.Н. Указы, указания и поручения Президента Российской Федерации: сравнительно-правовая характеристика // Конституционное развитие России: Межвузовский сборник научных статей: К 75-летию профессора В.Т. Кабышева. Вып. 13. – Саратов: Изд-во ФГБОУ ВПО «Сарат. гос. юр. акад.», 2013.
5. Козюк М.Н. Презумпция законности: актуализация понятия // Научный вестник Волгоградской академии государственной службы. 2011. № 2 (6).
6. Никэз А.Я. Международно-правовые проблемы обеспечения уважения прав человека, государственного суверенитета и принципа невмешательства во внутренние дела государств в условиях глобализации // Актуальные проблемы современного международного права: Материалы ежегодной межвузовской научно-практической конференции. Москва, 9-10 апреля 2010 г. Ч. 1. – М.: РУДН, 2011.
7. Оленева Г. Защита персональных данных при формировании органами государственного контроля (надзора) ежегодных планов проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей // Законность. 2014. № 3.
8. Рыбина Н.А. Территориальная приближенность суда в аспекте доступности правосудия субъектам малого бизнеса // Международные юридические чтения. Материалы научно-практической конференции (Омск, 18 апреля 2007 г.). Ч. 3. – Омск: Изд-во Омск. юрид. ин-та, 2007.
9. Ряхов С. Контроль и проверка исполнения управленческих решений // Хозяйство и право. 1982. № 7.
10. Савченко Л.А. К вопросу определения понятий «налоговый контроль» и «проверка» // Современные проблемы теории налогового права. – Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 2007.
11. Толстик В.А. Презумпция законности нормативных правовых актов // Юридическая техника. Ежегодник. Первые Бабаевские чтения: «Правовые презумпции, теория, практика, техника». № 4. – Нижний Новгород, 2010.

**Федотов Андрей Викторович**

кандидат исторических наук, старший преподаватель МЮИ  
fedotovav@gmail.ru

## **КРИТЕРИИ БЕДНОСТИ В СОВЕТСКОЙ ДОКОЛХОЗНОЙ ДЕРЕВНЕ (1921–1928 гг.)**

**Аннотация.** В статье даётся обзор основных критериев бедности в советской доколхозной деревне: от общепринятых до неформальных крестьянских.

**Ключевые слова:** социальная политика, бедность, крестьянство, аграрная история.

**Fedotov Andrey Viktorovich**

candidate of history, senior lecturer International law Institute

## **CRITERIA OF POVERTY IN THE SOVIET PRE-KOLKHOZ VILLAGE (1921–1928 YEARS)**

**Abstract.** The article provides an overview of the main criteria of poverty in the Soviet pre-kolkhoz village: from conventional to informal peasant.

**Key words:** social policy, poverty, peasantry, agrarian history.

Советская доколхозная деревня 1921–1928 гг. была единообразна, пожалуй, только в социальном плане. Во всём остальном – можно искать и, кстати, легко находить только различия. И основные различия, которые встали во главу угла в 1920-х гг. – это выделение классовых союзников советского государства и всех остальных. Классовым союзником государства весь рассматриваемый период была, безусловно, сельская беднота и другое маломощное крестьянство. И именно для них и ради них была предпринята основная часть инициатив государства на селе. Но каковы были критерии зачисления крестьян в эту имущественную группу? И для ответа на этот вопрос мы обратимся к источникам тех лет.

Первым критерием, который мы можем использовать для обозначения малоимущих сельских жителей – являются меры государст-

венной поддержки. Он может быть использован для первичного обеспечения этих групп граждан. И им являются различные мероприятия в сфере социального и иного обеспечения бедноты в рамках мер государственного содействия. Ряд таких мероприятий – это льготы по уплате продовольственного налога (продналога) и ряда других налогов и платежей, продовольственная и материальная помощь через кресткомы (ККОВ, крестьянские комитеты общественной взаимопомощи), бесплатное землеустройство и ряд других.

Следующим критерием можно считать площадь посева крестьянского хозяйства. И она обычно составляла, по мнению ряда исследователей, от одной до шести десятин. Применительно к центральной части РСФСР эта площадь обычно составляла менее четырёх десятин посева на одно домохозяйство. И по этому критерию к бедняцким можно было отнести от 35 до 40% всех сельских домохозяйств<sup>1</sup>.

Площадь посева требовалось как-то обрабатывать для получения сельскохозяйственной продукции. И следующим, а он будет для нас уже третьим критерием – были факты наличия и исправности рабочего (т.н. «живого» и «мёртвого» инвентаря). Согласно данным специальной комиссии СНК по тяжести налогообложения в доколхозной деревне имелось 22,1% бедноты<sup>2</sup>. И, называя эту цифру – надо сказать, что беднотой считалось домохозяйство, использовавшее посевную площадь до шести десятин и без рабочего скота. Достаточно спорный критерий по той причине, что безлошадное домохозяйство без супруги просто не смогло бы в тех условиях обрабатывать и эту и меньшие площади посева. Плюс домохозяйство и вовсе могло находиться не в земледельческом, а в промышленном районе, и обзаведе-

---

<sup>1</sup> Дубровский С. Расслоение крестьянства и задачи партии в деревне // На аграрном фронте. 1927. № 11–12. С. 25.

<sup>2</sup> Тяжесть обложения в СССР. (Социальный состав, доходы и налоговые платежи населения Союза ССР в 1924–1927 гг.). Доклад комиссии СНК СССР по изучению тяжести обложения населения Союза. – М., 1929. С. 13–14.

ние лошадьё (т.н. «живым» инвентарём) – было для него не всегда целесообразно.

Следующей группой критериев бедности сельскохозяйственного населения в доколхозной деревне станут сугубо крестьянские неформальные понятия, которые, тем не менее, демонстрируют те важные моменты, которые не были учтены властями.

И первым из них можно назвать отграничение бедноты ото всех остальных имущественных групп по их отношению к труду. Именно по этому критерию выделялись т.н. «бедняки-разгильдяи»<sup>1</sup>. И «разгильдяями» считались те крестьяне, которые по самым разным причинам не могли добиться каких-то существенных результатов в рамках собственного домохозяйства. Значительная часть «бедняков-разгильдяев» – это т.н. «возвращенцы» из городов, то есть те люди, которые, прознав, что в деревне «дают землю» – оставили свои отхожие промыслы и городские занятия и решили вернуться обратно. Но очень долго не могли ни обзавестись инвентарём, ни перестроиться на сельский рабочий режим<sup>2</sup>.

И вторым чисто крестьянским неформальным критерием отнесения хозяйства к бедному можно считать т.н. «потомственную бедноту», то есть людей, которые, как говорили сами селяне, долго спят, празднично проводят время и не умеют планировать свой семейный бюджет<sup>3</sup>.

Достаточно любопытную установку потомственных деревянных бедняков-разгильдяев приводит И.В. Чемоданов, который выразил её словами самих крестьян, а именно: «Мы были беднотой, беднотой и

---

<sup>1</sup> Мищенко Т.А. Образ жизни крестьянства юго-западных губерний Центра России в 1921–1927 гг.: Традиции и новации. Дисс. ... канд. ист. наук: 07.00.02. – Брянск, 2004. С. 88.

<sup>2</sup> Фицпатрик Ш. Сталинские крестьяне. Социальная история Советской России в 30-е годы: деревня. / Пер. с англ. – М.: РОССПЭН, 2001. С. 44.

<sup>3</sup> Росницкий Н. Лицо деревни. По материалам обследования 28 волостей и 32 730 крестьянских хозяйств Пензенской губернии. – М.: Гос. изд-во, 1926. С. 27.

останемся»<sup>1</sup>. Подобная безрадостная формулировка показывает внутреннюю обречённость этих бедных селян и их готовность жить в прежних рамках потребления, а также внутреннее согласие с тем, что хозяйство им следует вести в тех же рамках, что и ранее. Полагаю, что эта установка могла выступать существенным препятствием, выработанным их предками и значительно мешавшим этим людям пользоваться новыми возможностями, предоставляемыми малоимущим крестьянам вследствие смены власти в стране после 1917 г. И, в результате подобных упаднических настроений, вследствие этого смирения с лишениями, которые приносит с собою бедность – крестьяне, относящиеся к т.н. деревенской бедноте, к «беднякам-разгильдиям» – они изначально отказывались как-то существенно вкладываться в оптимизацию собственных внутривозвращаемых процессов. Ну, а ещё, безусловно – передавали такую же установку в свои будущие поколения. И когда потомки этих крестьян затем оказались уже в числе горожан в первом поколении – они, вполне вероятно, перенесли все эти установки с собой в новую среду и там – продолжили передавать их уже жителям советских, а затем, и российских городов.

В качестве специального критерия, который ещё стоило бы выделить в рамках этого исследования полагаю, что необходимо привести бытовые признаки маломощного, бедного крестьянского хозяйства тех лет. И этот критерий в значительной полноте можно раскрыть на основе описания, приведённого в диссертации другого исследователя – Л.В. Мостяевой. Она описывала бытовые условия бедноты следующими иллюстративными показателями:

- маленькая и низкая изба;
- изба, обмазанная глиной для сохранения тепла внутри помещения;
- иногда вместо избы семья бедняков проживает в землянке подвального типа с узкими окнами;

---

<sup>1</sup> Чемоданов И.В. Вятское крестьянство в период НЭПа (1921–1929 гг.): Дисс. ... к.и.н.: 07.00.02. – Киров, 2005. С. 127–128.

- пол в избе очень грязный, земляной;
- уборка пола проводится раз в день, уборка остальных частей помещения – ещё реже;
- воздух в бедняцком доме – беден кислородом (дословно: «настолько душен и тяжёл для дыхания, что своим запахом походит на анатомическую лабораторию медицинского университета»);
- есть скудная посуда: два-три глиняных горшка с пустыми щами и похлёбкой, кадка с квасом, похожим по своему вкусу на уксус»<sup>1</sup>.

Несложно догадаться, что у людей, постоянно проживающих в таких бытовых условиях, других мыслей, кроме упаднических – быть и не могло. Более того, подобные антисанитарные условия – они постоянно подвергали бедняцкие семьи многим хроническим заболеваниям. Время от времени среди деревенской бедноты вспыхивали и распространялись затем по всей деревне целые эпидемии: коклюша, сифилиса и многих других.

В целях получения поддержки (включая, кстати, беспроцентные продуктовые кредиты «до новин», т.е. до нового урожая) от других имущественных групп деревни, от кулаков или зажиточного середнячества – бедняки стремились поддерживать с их представителями различные добрососедские связи.

И последний любопытный критерий, присущий исключительно бедноте, который заслуживает быть названным в этой статье – это удивительная безучастность бедноты к происходящему на сельском сходе. Бедняки последними приходили на такие собрания и первыми их покидали. Кстати, с сельских сходов подобное отношение было перенесено беднотой и на уже советские собрания избирателей. На них большинство бедняков могли не явиться вовсе. А те, кто всё-

---

<sup>1</sup> Мостяева Л.В. Крестьянские комитеты общественной взаимопомощи в 1921–1932 гг. (на материалах Рязанской, Тульской и Московской губерний). Дисс. ... канд. ист. наук: 07.00.02. – Рязань, 2002. С. 39–40.

всё-таки явились – они могли быть настолько пассивны, что даже не принимали участия в голосованиях<sup>1</sup>.

### Библиографический список

1. Дубровский С. Расслоение крестьянства и задачи партии в деревне // На аграрном фронте. 1927. № 11–12. С. 25–32.

2. Мищенко Т.А. Образ жизни крестьянства юго-западных губерний Центра России в 1921–1927 гг.: Традиции и новации. Дисс. ... канд. ист. наук.: 07.00.02. – Брянск, 2004.

3. Мостяева Л.В. Крестьянские комитеты общественной взаимопомощи в 1921–1932 гг. (на материалах Рязанской, Тульской и Московской губерний). Дисс. ... канд. ист. наук: 07.00.02. – Рязань, 2002.

4. Росницкий Н. Лицо деревни. По материалам обследования 28 волостей и 32 730 крестьянских хозяйств Пензенской губернии. – М.: Гос. изд-во, 1926. – 126 с.

5. Тяжесть обложения в СССР. (Социальный состав, доходы и налоговые платежи населения Союза ССР в 1924–1927 гг.). Доклад комиссии СНК СССР по изучению тяжести обложения населения Союза. – М., 1929.

6. Фицпатрик Ш. Сталинские крестьяне. Социальная история Советской России в 30-е годы: деревня. / Пер. с англ. – М.: РОССПЭН, 2001. – 422 с.

7. Хатаевич М. Итоги перевыборов // Сельсоветы и волисполкомы: Сб. статей / Под ред. Я. Яковлева, М. Хатаевича. – М.-Л.: Гос. изд-во, 1925.

8. Чемоданов И.В. Вятское крестьянство в период НЭПа (1921–1929 гг.): Дисс. ... канд. ист. наук: 07.00.02. – Киров, 2005.

---

<sup>1</sup> Хатаевич М. Итоги перевыборов // Сельсоветы и волисполкомы: Сб. статей / Под ред. Я. Яковлева, М. Хатаевича. – М.-Л.: Гос. изд-во, 1925. С. 25.

**Ходусов Алексей Александрович**

Зав. кафедрой уголовно-правовых дисциплин МЮИ, доцент.

e-mail: yustas-73@mail.ru

тел.: 89266020976

## **КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ ЗАЩИТА ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА**

**Аннотация.** В данной статье раскрыта глубинная сущность терминов «негативные» и «позитивные» обязательства государства по конституционно-правовой защите прав и свобод человека и гражданина, которые не имеют специфических лексических оттенков, а указывают лишь на тип поведения, согласно действующей Конституции – пассивное, то есть невмешательство, или активное, то есть целенаправленные действия государства. Автор статьи открыто освещает проблему обязательств государства по конституционно-правовой защите прав и свобод человека и гражданина в связи с допустимостью ограничения прав человека, в том числе с тем, насколько государство является свободным в понимании и соблюдении своих соответствующих обязательств, а также со средствами деятельности государства относительно защиты прав и эффективности их обеспечения. Аргументируется, что не каждый случай вмешательства в права и даже прямое их нарушение предусматривает одновременное нарушение Конституции и обязательства государства. Формула, с помощью которой определяется, было ли соблюдено само обязательство, предусматривает определение четырёх специфических критериев, приведенных авторами.

**Ключевые слова:** «позитивные» обязательства государства, конституционно-правовая защита, права и свободы человека, Конституция, ограничение прав.

**Khodusov, Aleksey Aleksandrovich**

Head of the Department of criminal law disciplines  
of the International law Institute,

Ph. D., associate Professor international law Institute

e-mail: yustas-73@mail.ru

tel.:89266020976

## CONSTITUTIONAL AND LEGAL PROTECTION OF HUMAN AND CIVIL RIGHTS AND FREEDOMS

**Abstract.** This article reveals the deep essence of the terms «negative» and «positive» obligations of the state for the constitutional and legal protection of human and civil rights and freedoms, which do not have specific lexical shades, but only indicate the type of behavior according to the current Constitution – passive, i.e. non-interference, or active, i.e. purposeful actions of the state. The authors of the article openly cover the problem of the state's obligations for the constitutional and legal protection of human and civil rights and freedoms in connection with the permissibility of restricting human rights, including the extent to which the state is free to understand and comply with its respective obligations, as well as with the means of state activity regarding the protection of rights and the effectiveness of their provision. It is argued that not every case of interference with rights, or even direct violation of them, involves a simultaneous violation of the Constitution and the state's obligations. The formula used to determine whether the obligation itself was met provides for the definition of four specific criteria given by the authors.

**Keyword:** «positive» obligations of the state, constitutional and legal protection, human rights and freedoms, the Constitution, restriction of rights.

Актуальность. В эпоху глобализации права феноменально возросла роль конституционно-правовой защиты прав и свобод человека и фундаментальных принципов права, как ключевых регуляторов общественных отношений. В отличие от конкретных традиционных норм права – правил поведения, принципы права как нормы права общего характера выступают критерием-требованием, установкой, ориентиром, формулирующим идеи как общие руководящие начала, на которых основывается правотворчество, реализация и защита права<sup>1</sup>.

Цель данной работы: исследовать проблему обязательств государства по конституционно-правовой защите прав и свобод человека и гражданина, связанную с допустимостью ограничения прав человека,

---

<sup>1</sup> Ливеровский А.А. Развитие понятийного аппарата конституционного права // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2018. №. 2. С. 230.

в том числе с тем, насколько государство является свободным в понимании и соблюдении своих соответствующих обязательств, а также со средствами деятельности государства относительно защиты прав и эффективности их обеспечения.

С помощью набора критериев устанавливается оправданность вмешательства в права со стороны государства, а также соблюдение ею Конституционно возложенных обязательств. Первая линия защиты прав человека заключается в том, чтобы воздерживаться от любых действий, направленных на нарушение или незаконное ограничение прав человека. В связи с этим, целесообразно рассмотреть термины «негативные» и «позитивные» обязательства, которые не имеют специфических лексических оттенков и не означают соответствующих свойств, а указывают лишь на тип поведения – пассивное, то есть невмешательство, или активное, то есть действия<sup>1</sup>.

В наиболее общем виде «негативные обязательства государства по конституционно-правовой защите прав и свобод человека и гражданина предусматривают его обязанность воздерживания от нарушений прав человека, любых форм неправомерного вмешательства в их реализацию, тогда как позитивные обязательства требуют от национальных органов власти принятия приемлемых (разумных) и надлежащих мер, направленных на обеспечение, защиту и содействие осуществлению прав человека.

Выделяют два подхода к взаимодействию данных типов обязательств. Согласно первому, эти два вида обязательств принципиально отличны. Прежде всего, это проявляется в том, что негативные обязательства требуют от государства воздержаться от вмешательства, а положительные, наоборот, требуют активного вмешательства государства к осуществлению прав человека.

---

<sup>1</sup>Астафичев П.А. Конституционный механизм ограничений прав и свобод человека и гражданина // Права человека и правоохранительная деятельность (памяти профессора АВ Зиновьева). 2017. С. 31–37.

Согласно второму подходу, оба типа обязательств имеют аналогичную основу и сущность, в отдельных случаях они имеют схожий подтекст. Тогда можно сказать, что нарушение прав в конкретном случае произошло вследствие невмешательства (отсутствия активных действий со стороны государства, в том числе из-за пассивности органов государственной власти, нехватки действий, которые разумно ожидаются от власти).

Также нарушение прав и свобод человека и гражданина возможно вследствие активных действий государства, которыми оно препятствует в реализации прав или ограничивает их осуществление с помощью решений или действий государственных органов (наложение законодательных ограничений, правоприменительная практика). В последнее время приобретает популярность признание не только позитивных обязательств относительно негативных прав, но и признание негативных обязательств в отношении таких позитивных прав, как социальные, экономические, культурные и др.<sup>1</sup>

Проблема позитивных обязательств государства по конституционно-правовой защите прав и свобод человека и гражданина приобретает все большую актуальность, особенно в европейской юриспруденции и на уровне некоторых универсальных и региональных механизмов защиты прав. При несоблюдении государством позитивных обязательств, права человека могут быть нарушены из-за отсутствия действий со стороны государства, прежде всего, из-за пассивности органов и представителей государственной власти, которые не сделали того, что разумно ожидалось от них для предотвращения реальной и непосредственной угрозе правам, о которой они знали или должны были знать.

Положительными являются такие обязательства государства, которые требуют от национальных органов власти применения своих компетенций и полномочий, которые включают введение и реализа-

---

<sup>1</sup> Титова Е.В. Предмет конституционного права и конституционный образ правового человека // Актуальные проблемы российского права. 2018. №. 11 (96).

цию всех необходимых средств, то есть приемлемых (разумных) и надлежащих мер для обеспечения прав человека, их защиты и содействия реализации в каждом конкретном случае. Прежде всего, такими средствами являются юридические - от принятия и обеспечения норм, которыми регулируется поведение лиц, – до установления ответственности и привлечения к ней в отношении тех, кто нарушает права<sup>1</sup>.

Однако положительные обязательства государства могут включать и фактические (или практические) средства, поскольку, фактические препятствия могут нарушать Конституцию так же, как и юридические. К примеру, это могут быть ситуации, когда государство не принимает всех практических средств для предотвращения убийства или нанесения телесных повреждений лицам, находящимся под стражей, или для предотвращения самоубийству осужденных.

В зависимости от характера действий, которые должно предпринять государство или которые от него ожидаются, положительные обязательства делятся на «субстантивные» (или сущностные) и процедурные. К субстантивным относятся те, которые требуют первичных или предметных средств, необходимых для того, чтобы права человека осуществлялись и были защищены должным образом и в полном объёме.

Так, субстантивным обязательством является закрепление на национальном уровне регулирования определённых норм (например, положений об основаниях содержания под стражей, запрета жестокого и унижающего достоинство обращения). К процедурным обязательствам государства относятся те, которые требуют надлежащей организации юридических процедур на национальном уровне.

То есть, ими является регламентация процедуры задержания лица или проведения оперативного расследования нарушения прав.

---

<sup>1</sup> Graf R. Место и роль конституционного права на возмещение государством вреда в системе конституционных прав и свобод (Place and Role of the Constitutional Right to Compensation by the State in the System of Constitutional Rights and Freedoms) // Вестник Поволжского института управления. 2020. Т. 20. №. 1.

Объём положительных обязательств государства зависит не только от возможности их гарантирования Конституцией. Они могут варьироваться в зависимости от конкретного права человека, с которым такие обязательства связаны, особенностей общественных процессов, учёта справедливого баланса между публичными и частными интересами (то есть интересами лица – носителя прав).

Итак, позитивные обязательства государства по конституционно-правовой защите прав и свобод человека и гражданина требуют от национальных органов власти действий, принятия мер для гарантирования и обеспечения реализации прав человека, их защиты и восстановления в случае нарушения. Большая часть позитивных обязательств сформулированы в результате их целевой и динамической интерпретации стандартов относительно прав человека в свете развития общества, прежде всего, Конституционных основ РФ. Позитивные обязательства государства направлены не только на создание средств обеспечения прав человека, а также на их эффективность, практическое и успешное применение на практике.

Допустимые пределы вмешательства государства в осуществление прав включают обязательное рассмотрение вопросов об их оптимальной форме защиты, предсказуемости закона, легитимной цели, необходимости в демократическом обществе, а также пропорциональности ограничения прав и свобод, соответствие этих ограничений преследуемой цели.

Оправданность относительно вмешательств в права человека, если они принадлежат к правам, в отношении которых возможны ограничения, означает, что соответствующие вмешательства должны иметь обоснованный и исключительный характер.

Для того, чтобы установить оправданность или неоправданность вмешательства в права человека, Конституционный Судом применяются следующие критерии:

- 1) вмешательство осуществлено в соответствии с законом.
- 2) вмешательство соответствует легитимной (законной) цели;

3) вмешательство необходимо в демократическом обществе<sup>1</sup>.

Наличие перечисленных критериев проверяется в ходе судебного разбирательства с помощью специальных процедур – теста на пропорциональность (справедливого балансирования).

Соответствующая процедура крайне важна в свете конституционно-правовой защиты прав и свобод человека и гражданина и включает установление уместности, то есть выяснение, соответствовало ли цели средство, примененное государством в лице органов власти, наличествующей необходимости, то есть было ли выбрано именно то средство достижения цели, которое ограничивает право лица в наименьшей степени. Помимо этого, важно исследование пропорциональности в узком смысле, то есть, выяснение, отвечал ли размер ущерба лица, которое его понесло вследствие ограничения своего права, выгоде государства относительно первоначальной цели.

Важным вопросом при этом является интенсивность вмешательства к правам человека или их ограничений, которая не должна быть чрезмерной. Чем больше степень ограничения права, тем весомее должна быть легитимная цель их применения. В любом случае, балансировка и взвешивание интересов и прав сторон, общественных ценностей и потребностей должно происходить с сохранением сущности и содержания прав человека как таковых и отдельных прав, которые оно затрагивает. Не каждый случай вмешательства в права и даже прямое их нарушение, предусматривает одновременное нарушение Конституции и обязательства государства. Формула, с помощью которой определяется было ли соблюдено само обязательство, предусматривает определение четырёх критериев соблюдения государством обязательств по конституционно-правовой защите прав и свобод человека и гражданина:

---

<sup>1</sup> Эбзеев Б.С. Конституционное право России. Учебник. – М.: Проспект, 2019. С. 320.

1) приняло ли государство все возможные меры для предупреждения нарушений прав человека?

2) приняло ли государство все возможные меры для защиты нарушений прав?

3) приняло ли государство все возможные меры для наказания за такие нарушения?

4) приняло ли государство все возможные меры для надлежащей компенсации пострадавшим.

Помимо этого, до того, как права человека были нарушены, то есть на этапе оценки их потенциального поражения и для того, чтобы уменьшить риск вмешательства в права, может применяться концепция «должной осмотрительности», которая требует от государства применения всех возможных мер для предупреждения нарушений тех или иных прав человека, защиты от таких нарушений. Должная осмотрительность хорошо показана в нижеприведенном решении Конституционного Суда. Так, постановлением от 4 февраля 2019 г. № 8-П Конституционный Суд выявил коллизию КоАП и пенсионного законодательства, позволяющую повторно привлекать ИП к ответственности за одно и то же деяние. В результате он признал неконституционной ст. 15.33.2 КоАП, допускающую возможность привлечения к административной ответственности индивидуального предпринимателя в качестве должностного лица за непредставление в установленный срок либо отказ от представления сведений (документов), необходимых для ведения индивидуального (персонифицированного) учёта в системе обязательного пенсионного страхования<sup>1</sup>.

По нашему мнению, несомненно важным с точки зрения правоприменительной практики является вывод Суда о том, что оспоренная

---

<sup>1</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 04.02.2019 № 8-П "По делу о проверке конституционности статьи 15.33.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой гражданки У.М. Эркеновой". Электронные доступ: <https://legalacts.ru/doc/postanovlenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-04022019-n-8-p-po/> (дата обращения 06.09.2020).

норма не соответствует Конституции РФ в той мере, в какой она позволяет привлекать к административной ответственности как должностных лиц граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юрлица, ранее привлеченных в связи с теми же обстоятельствами за то же правонарушающее деяние к ответственности, установленной ч. 3 ст. 17 соответствующего Закона. Представляется, что злоупотребления компетентных органов в этой связи должны нивелироваться. Бесспорно, ИП не может нести ответственность как должностное лицо за нарушение порядка и сроков представления сведений в Пенсионный фонд. Как мы видим, данное решение предупреждает все вероятные наступления нарушений прав в данной сфере.

При этом, хотя государство не обязано отвечать за любое вмешательство в права, осуществляемое одними частными лицами в отношении других, оно должно минимизировать глобальную возможность нарушения прав человека.

Выводы.

1. Проблема обязательств государства по конституционно-правовой защите прав и свобод человека и гражданина неразрывно связана с допустимостью ограничения прав человека, в том числе с тем, насколько государство является свободным в понимании и соблюдении своих соответствующих обязательств, а также со средствами деятельности государства относительно защиты прав и эффективности их обеспечения.

С помощью набора критериев устанавливается оправданность вмешательства в права со стороны государства, а также соблюдение ею Конституционно возложенных обязательств.

2. Права человека могут выражать сближения морали и права или же выступать их сочетанием, поскольку они опираются и на ценностные, этические установки, и на юридические положения, отражающие основы человеческого бытия; в них осуществляется пересечение правовой и моральной сознания. Они также определяют сферу автономии индивида, которая проявляется во взаимоотношении

ях с другими лицами, обществом, государством. Именно поэтому, конституционально-правовая защита прав человека – это, прежде всего, защита морали и ценностей.

3. Универсальность прав человека предусматривает несколько уровней восприятия. Во-первых, их способность быть востребованными и адекватными для любого государства и общества. Во-вторых, степень изменчивости содержания прав при включении в другой культурный контекст. В-третьих, сомнения в поликультурной ценности права, связанные с утверждением обусловленности ценностной системы особенностями определённого общества. По нашему мнению, Конституция РФ – тот документ, который отражает целевую и динамическую интерпретацию стандартов относительно прав человека в свете развития российского общества, прежде всего, Конвенции о защите прав человека и основополагающих свобод. Позитивные обязательства нашего государства направлены не только на создание средств обеспечения прав человека, а также на их эффективность, практическое и успешное применение в развивающемся социуме.

4. Проблема позитивных обязательств государства по конституционно-правовой защите прав и свобод человека и гражданина приобретает все большую актуальность, особенно в европейской юриспруденции и на уровне некоторых универсальных и региональных механизмов защиты прав. При несоблюдении государством позитивных обязательств, права человека могут быть нарушены из-за отсутствия действий со стороны государства, прежде всего, из-за пассивности органов и представителей государственной власти, которые не сделали того, что разумно ожидалось от них для предотвращения реальной и непосредственной угрозы правам, о которой они знали или должны были знать.

### **Библиографический список**

1. Астафичев П.А. Конституционный механизм ограничений прав и свобод человека и гражданина // Права человека и правоохранительная деятельность (памяти профессора АВ Зиновьева). 2017. С. 31–37.

2. Graf R. Место и роль конституционного права на возмещение государством вреда в системе конституционных прав и свобод (Place and Role of the Constitutional Right to Compensation by the State in the System of Constitutional Rights and Freedoms) // Вестник Поволжского института управления. 2020. Т. 20. №. 1. С. 64–72.

3. Ливеровский А.А. Развитие понятийного аппарата конституционного права //Право. Журнал Высшей школы экономики. 2018. №. 2. С. 229–247.

4. Постановление Конституционного Суда РФ от 04.02.2019 № 8-П «По делу о проверке конституционности статьи 15.33.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой гражданки У.М. Эркеновой». Электронные доступ: <https://legalacts.ru/doc/postanovlenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-04022019-n-8-p-по/> (дата обращения 06.09.2020).

5. Титова Е.В. Предмет конституционного права и конституционный образ правового человека // Актуальные проблемы российского права. 2018. №. 11 (96). С. 159–168.

6. Эбзеев Б.С. Конституционное право России. – М.: Проспект, 2019. – 752 с.

**Цой Юлия Эдиковна,**  
студентка 3 курса бакалавриата  
Тульского филиала МЮИ

**Научный руководитель: Понарин Павел Валентинович,**  
кандидат исторических наук, доцент,

## **ПРАВО НА ЗАЩИТУ ОТ БЕДНОСТИ В СОВРЕМЕННОМ МИРЕ**

**Аннотация.** В данной статье рассматривается проблема бедности, анализируются нормативные правовые акты по борьбе с ней. Приводится статистика изменения уровня бедности в России. А также, на основании сделанных выводов делается попытка найти решение данного вопроса.

**Ключевые слова:** бедность; социальная защита; социальные права; минимальный размер оплаты труда; прожиточный минимум; Европейская социальная хартия.

**Tsoy J.E.,**

3th year undergraduate student  
Tula brunch of International law Institute

**Supervisor: Ponarin P.V.,**

Candidate of Historical Sciences, Associate Professor,

## **THE RIGHT TO PROTECTION FROM POVERTY IN THE MODERN WORLD**

**Abstract.** In this article we discuss the problem of poverty and analyze regulatory legal acts to combat it. In addition, we showed the statistics of changes in the poverty level in Russia. Thus, based on our conclusions, we have tried to find a solution to this issue.

**Key words:** poverty; social protection; social rights; minimum wage; living wage; European Social Charter.

Бедность, без преувеличения, является самой актуальной проблемой во всем мире. Именно она выступает главным показателем состояния здоровья населения, его культурного развития, трудовой занятости, а также уровня жизни в стране. Однако, несмотря на всю значимость данного вопроса, большинство стран не могут решить его и по сей день.

В литературе под бедностью понимается характеристика экономического положения индивида или социальной группы, при котором они не могут удовлетворить определённый круг минимальных потребностей, необходимых для жизни, сохранения трудоспособности, продолжения рода.

Впервые на международном уровне защиту от бедности закрепила пересмотренная Европейская социальная хартия, которая обязала стран-участниц принять меры, в рамках единого и скоординированного подхода, для содействия лицам, живущим в условиях социального отторжения или бедности, или же на пороге таких условий, а также их семьям доступа, в частности к занятости, жилью, профессиональной подготовке, образованию, культуре, а также к социальной и медицин-

ской помощи<sup>1</sup>. Как мы видим, данное положение имеет декларативный характер. По мнению некоторых авторов, Европейскую хартию вполне можно считать социальной конституцией для Европы<sup>2</sup>.

Также был принят ряд других международных правовых актов, содействующих борьбе с бедностью. Например, Хартия основных прав Европейского Союза гарантирует нуждающимся гражданам право на социальную помощь и жилищные субсидии, в соответствии с условиями, предусмотренными правом Европейских сообществ, национальным законодательством и практикой<sup>3</sup>. Следует обратить внимание также и на Европейский кодекс социального обеспечения. Он, в свою очередь, определяет минимальный уровень защиты, который государства-участники должны предоставлять в связи с болезнью, безработицей, старостью, трудовым увечьем, материнством и потерей кормильца.

Необходимо отметить, что вопросами в сфере защиты против бедности в пределах своей компетенции заняты и специализированные учреждения ООН, осуществляющие разработку документов, имеющих рекомендательный характер. Так, Декларация тысячелетия Организации Объединённых Наций посвятила целый раздел развитию и искоренению нищеты. В данном разделе страны-участницы ООН призываются к действиям, направленным на ликвидацию крайней нищеты, которой подвергнуты более миллиарда человек, к оказанию содействия менее развитым странам в экономической сфере и создать благоприятствующие развитию и уничтожению нищеты. Успех

---

<sup>1</sup> Европейская социальная хартия (пересмотренная) (принята в г. Страсбурге 03.05.1996) // Бюллетень международных договоров, 2010, № 4. С. 17–67.

<sup>2</sup> Глотов С.А., Ходусов А.А. Европейская социальная хартия для России: возможно ли реализовать высокие стандарты? // Безопасность бизнеса. 2014. № 3. С.22.

<sup>3</sup> Хартия основных прав Европейского Союза (принята в г. Ницце 07.12.2000г) // Московский журнал международного права. 2003. № 2. С. 302–314.

в достижении этих целей зависит от обеспечения благого управления в каждой стране и на международном уровне<sup>1</sup>.

Всемирной комиссией МОТ по социальным аспектам глобализации был подготовлен доклад "Справедливая глобализация: создание возможностей для всех", где были подведены итоги усилий государств в борьбе с бедностью и проанализировано воздействие глобализации на социально-экономические права человека<sup>2</sup>.

По данным статистики МОТ в развивающихся странах почти треть населения находится за чертой бедности. Несмотря на то, что средний доход на душу населения вполне приемлемый, это не говорит об отсутствии нищеты. Доходы в обществе объективно распределяются неравномерно. Данный фактор МОТ усматривает, как угрозу социально-экономической безопасности. Согласно стратегии данного специализированного учреждения ООН, в целях обеспечения гарантий получения доходов должны применяться институты государства и права, гражданского общества и социального партнёрства. МОТ понимает под гарантией дохода «и его достаточный размер, и регулярность получения»<sup>3</sup>.

В пересмотренной социальной договаривающиеся стороны обязуются разрабатывать и проводить глобальную скоординированную политику борьбы против бедности и социального отторжения. В ст. 30 пересмотренной Европейской социальной хартии нет критериев по определению достаточности размера дохода, данная статья носит общий характер, тем самым, представляя странам возможность самостоятельно выбирать более эффективные методы по обеспечению

---

<sup>1</sup> Декларация тысячелетия Организации Объединённых Наций (Принята в г. Нью-Йорке 08.09.2000 Резолюцией 55/2 на 8-ом пленарном заседании 55-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН).

<sup>2</sup> Ковалев А.А. Международная защита прав человека: учебное пособие. – М.: Статут, 2013. С.50.

<sup>3</sup> Парягина О. А. Право на защиту от бедности. Российский ракурс // Сибирский юридический вестник. 2004. №2. // URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/pravo-na-zaschitu-ot-bednosti-rossiyskiy-rakurs> (дата обращения: 07.12.2019).

предусмотренных мер в зависимости от национальных текущих условий.

В России нормой-принципом по решению данного вопроса выступает ст. 7 Конституции РФ, которая гарантирует охрану труда и здоровья людей, минимальный размер оплаты труда, государственную поддержку семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, государственные пенсии, пособия и иную социальную защиту.<sup>1</sup> В связи с этим, мы видим, что проблемы уменьшения числа бедных согласуется с концепцией построения социального государства, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь. При этом следует отметить, что ни в международном законодательстве, ни в национальном понятие «достойной жизни» до сих пор не регламентировано. Поэтому одного закрепления данной нормы в Конституции недостаточно, чтобы полностью её осуществить.

В Российской Федерации показателем бедности принято считать численность и долю населения с денежными доходами ниже прожиточного минимума, величина которого ежеквартально утверждается Правительством в соответствии с Федеральным законом «О прожиточном минимуме в Российской Федерации»<sup>2</sup>. Бедность, определяющаяся доходом ниже прожиточного минимума, называется абсолютной. Что касается более развитых стран, например, США, то там бедность измеряется относительно среднего уровня доходов населения, следовательно, бедными являются те, чей доход ниже половины или двух третей среднего дохода. Это явление называется относительной бедностью.

---

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учётом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 24.10.1997 № 134-ФЗ (ред. от 01.04.2019) "О прожиточном минимуме в Российской Федерации" // РГ. 1997. 29 октября. № 210.

Россия занимает лидирующую позицию по неравенству в распределении богатства. На долю 1% самых богатых россиян приходится 71% всех активов домашних хозяйств в стране. В то же 12 млн. беднейших россиян в общей сложности владеют 12 миллиардами долларов США. Граждане России переживают последствия "монетизации льгот", социально-экономические потрясения и антикризисные меры правительства<sup>1</sup>.

Как отмечают учёные, хотя средние доходы самых бедных формально за последние пять лет росли, а у самых богатых снижались, доля финансовых активов и сбережений в экономике, принадлежащих богатым, все равно росла. Это результат во многом несправедливой пагубной для подавляющего большинства населения приватизации и ваучеризации<sup>2</sup>.

Можно сделать вывод, что для России бедность – проблема номер один. Официально в стране 20 млн бедного населения, тех, кто недотягивает до прожиточного минимума и МРОТ (средний показатель по стране 11 500 рублей). На самом деле параметры бедности, видимо, более значительны. Однако, из 13 национальных проектов, утвержденных в Российской Федерации указами Президента (2018), ни один напрямую не отвечает на вопрос, как бороться с этим тяжким недугом<sup>3</sup>.

Необходимо отметить, что существует ряд федеральных законов, которые позволяют нуждающейся части населения держаться «на плаву». Так, например, был принят ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации», который регламентирует права граждан на оказание им социальных услуг, а также на

---

<sup>1</sup> Глотов С.А., Ходусов А.А. Европейская социальная хартия для России: возможно ли реализовать высокие стандарты? // Безопасность бизнеса. 2014. № 3. С.23.

<sup>2</sup> Глотов С.А., Рашупкина М.Г. И снова о ст. 7 Конституции Российской Федерации (как мы строим социальное государство) // Безопасность бизнеса. 2019. № 4. С.25.

<sup>3</sup> Глотов С.А., Рашупкина М.Г. Там же. С.26.

содействие в предоставлении медицинской, психологической, педагогической, юридической, социальной помощи, не относящейся к социальным услугам<sup>1</sup>. Данный закон предусматривает индивидуальный подход к каждому, кто нуждается в помощи. Он предполагает разработку и реализацию индивидуальной программы, с помощью которой человек сможет преодолеть тяжёлую жизненную ситуацию. Следует принять во внимание ФЗ «О государственной социальной помощи». В данном законе гарантируются денежные выплаты и натуральная помощь малоимущим семьям и одиноким гражданам, предоставление социальных услуг отдельным категориям граждан. Закон РФ "О занятости населения в Российской Федерации" предусматривает гарантии социальной поддержки безработных<sup>2</sup>. Более того, на законодательном уровне также предусмотрены льготы многодетным семьям, в соответствии с ФЗ "О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей"<sup>3</sup>.

К сожалению, по последним данным статистики Росстата Уровень бедности в России во втором квартале 2019 года составил 12,7%, то есть 18,6 млн человек, что на 0,2% выше, чем в прошлом году. По итогам первого полугодия 2019 года за чертой бедности оказались 19,8 млн россиян (13,5%). Это больше, чем по итогам первого полугодия 2018 года, когда численность населения с доходами ниже прожиточного минимума составляла 19,6 млн человек (13,3%). Следует отметить, что в 2014 году за чертой бедности проживали 16,1 млн человек, или 11,2% населения. Таким образом, за последние 5 лет уровень бедности

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 28.12.2013 № 442-ФЗ (ред. от 01.05.2019) "Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации" // РГ, 2013. 30.12. № 295.

<sup>2</sup> Закон РФ от 19.04.1991 № 1032-1 (ред. от 11.12.2018) "О занятости населения в Российской Федерации" (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2019) // РГ, 1996. 06 мая. № 84.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 29.12.2006 № 256-ФЗ (ред. от 02.08.2019) "О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей" // РГ, 2006. 31 декабря. № 297.

в России увеличился на 1,5%. Стало быть, бедность в стране, несмотря на все предпринятые меры, медленно, но верно растёт?

Возникает вопрос, почему при наличии достаточно большого количества законодательных актов по противодействию бедности мы видим отрицательный результат? Все потому, что данную «борьбу» необходимо закреплять не только «на бумаге», но и полноценно воплощать её на практике. А на практике мы можем наблюдать только многолетние очереди нуждающихся на социальное жилье, излишний бюрократизм в получении пособий и льгот и «распил» бюджета. Для этого необходимо создать новые рычаги управления государственными или муниципальными органами и должностными лицами, например, органы контроля, которые бы следили за надлежащим и своевременным исполнением социальных прав граждан. Следовало бы ввести и определённые санкции за неисполнение ими в срок их социальных обязанностей, более того, в разы ужесточить ответственность за хищение бюджетных средств. Также необходимо разработать программы по снижению уровня бедности не только на федеральном уровне, но и на региональном, что позволило бы учитывать на местах те особенности бедности, которые не могут быть предусмотрены в общероссийской программе. Разработка программы на региональном уровне позволит скоординировать усилия государственных органов и чётко распределить их функции.

#### **Библиографический список**

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учётом поправок, внесённых Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.
2. Европейская социальная хартия (пересмотренная) (принята в г. Страсбурге 03.05.1996) // Бюллетень международных договоров, 2010, № 4. С. 17–67.
3. Хартия основных прав Европейского Союза (принята в г. Ницце 07.12.2000г) // Московский журнал международного права. 2003. № 2. С. 302-314.

4. Декларация тысячелетия Организации Объединённых Наций (Принята в г. Нью-Йорке 08.09.2000 Резолюцией 55/2 на 8-ом пленарном заседании 55-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН).

5. Закон РФ от 19.04.1991 № 1032–1 (ред. от 11.12.2018) "О занятости населения в Российской Федерации" (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2019) // РГ, 1996. 06 мая. № 84.

6. Федеральный закон от 28.12.2013 № 442-ФЗ (ред. от 01.05.2019) "Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации" // РГ, 2013. 30 декабря. № 295.

7. Федеральный закон от 29.12.2006 № 256-ФЗ (ред. от 02.08.2019) "О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей" // РГ, 2006. 31 декабря. № 297.

8. Федеральный закон от 24.10.1997 № 134-ФЗ (ред. от 01.04.2019) "О прожиточном минимуме в Российской Федерации" // РГ. 1997. 29.10. № 210.

9. Глотов С.А., Ращупкина М.Г. И снова о ст. 7 Конституции Российской Федерации (как мы строим социальное государство) // Безопасность бизнеса. 2019. № 4. С. 22 - 32.

10. Глотов С.А., Ходусов А.А. Европейская социальная хартия для России: возможно ли реализовать высокие стандарты? // Безопасность бизнеса. 2014. № 3. С. 20–29.

11. Ковалев А.А. Международная защита прав человека: учебное пособие. –М.: Статут, 2013. – 591 с.

12. Парягина О. А. Право на защиту от бедности. Российский ракурс // Сибирский юридический вестник. 2004. № 2. // URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/pravo-na-zaschitu-ot-bednosti-rossiyskiy-rakurs> (дата обращения: 07.12.2019).

**Д.А. Чесалин**

Студент юридического факультета МЮИ, г. Москва,  
e-mail: dima-binom@mail.ru.

## **КОДЕКС РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ В ЗАЩИТУ ПРАВ И СВОБОД ГРАЖДАН**

**Аннотация.** В данной статье исследованы вопросы, касающиеся защиты прав и свобод личности, человека и гражданина с помощью Кодекса об Административных правонарушениях. В начале статьи приведены доводы, доказывающие, что главной задачей КоАП является защита прав и свобод личности. Анализируется судебная практика применения норм Кодекса об Административных Правонарушениях на примере нескольких дел, затрагивающих различные области общественных отношений.

**Ключевые слова:** КоАП, защита прав и свобод граждан, правонарушение, норма права, судебная практика

**Chesalin D. A.**

Student of the faculty of law of the International law Institute,  
e-mail: dima-binom@mail.ru.

## **THE CODE OF THE RUSSIAN FEDERATION ON ADMINISTRATIVE OFFENCES IN PROTECTION OF THE RIGHTS AND FREEDOMS OF CITIZENS**

**Abstract.** This paper explores issues related to the protection of the rights and freedoms of the individual, person and citizen using the Code of Administrative Offences. At the beginning of the article, arguments are presented proving that the main objective of the Code of Administrative Offences is to protect the rights and freedoms of the individual. The judicial practice of applying the norms of the Code of Administrative Offences is analyzed on the example of several cases affecting various areas of public relations.

**Keywords:** Administrative code, protection of rights and freedoms of citizens, offense, rule of law, judicial practice

На сегодняшний день среди граждан РФ очень распространено мнение, что Кодекс об Административных нарушениях является до-

кументом, преследующим главной целью – наказание лица, совершившего административное правонарушение. Но на самом деле это ошибочное суждение, так как исходя из статьи 3.1. КоАП можно сделать вывод, что административное наказание применяется в целях предупреждения совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами, и никак не может иметь своей целью унижение человека, совершившего административное правонарушение.

Рассматривая КоАП РФ Статья 1.2. можно увидеть, что законодателем на первое место по значимости поставлена защита прав и свобод личности, человека и гражданина, что и является главной задачей Кодекса РФ об Административных правонарушениях.

Далее исследуем практику применяется КоАП в различных областях общественных отношений в целях охраны и защиты прав и свобод личности, человека и гражданина.

Рассмотрим решение Октябрьского районного суда № 2А–2125/2019~М–795/2019 от 15 апреля 2019 г. по делу № 2А–2125/2019<sup>1</sup>. В ходе проверки прокуратурой проведён осмотр Интернет-сайта (адрес скрыт) и было установлено, что на нем размещён информационный материал – изображения порнографического характера, демонстрирующие сцены совершения действий сексуального характера, в процессе которых к женским половым органам прикладывается религиозный символ – крест (распятие), а также совершаются действия с его использованием. Указанная информация безоговорочно является вредной и нежелательной как для детей, так и для всех граждан в целом, а также непосредственно задевает чувства верующих, ведь распятие (изображение мертвого Христа на кресте), как и сам Крест Господень, является для христиан священным символом. Рассматри-

---

<sup>1</sup> Октябрьский Районный Суд Города Санкт-Петербурга // URL: [https://oktibsky--spb.sudrf.ru/modules.php?name=sud\\_delo&srv\\_num=1&name\\_op=doc&number=300275177&delo\\_id=1540005&new=0&text\\_number=1](https://oktibsky--spb.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=300275177&delo_id=1540005&new=0&text_number=1) (дата обращения: 23:30)

ваемые материалы содержат сцены осквернения указанного символа при производстве порнографических материалов путём использования его как предмета сексуального характера. Статьей 5.26 КоАП РФ Установлена административная ответственность за умышленное публичное осквернение предметов религиозного почитания, знаков или эмблем мировоззренческой символики и атрибутики. Суд на основе всех представленных доказательств и изложенных в деле норм права обоснованно вынес решение об удовлетворении административного искового заявления прокурора, а информацию, размещённую в Интернете на сайте, признать информацией, распространение которой в Российской Федерации запрещено. Таким образом, данное судебное дело является ярким примером реализации охраны и защиты прав граждан Кодексом Российской Федерации об Административных нарушениях, в том числе конституционных прав, закреплённых в статьях 17, 55 Конституции Российской Федерации.

Рассмотрим ещё одну ситуацию защиты прав граждан Кодексом РФ об Административных нарушениях в сфере образования на примере постановления по делу об административном правонарушении 05-0970/160/2019<sup>1</sup>. Суть дела состоит в следующем, в 2018 году Боголюбский Е.М. был зачислен на первый курс очного отделения в группу, финансируемую из бюджета города Москвы, по программам среднего профессионального образования подготовки специалистов среднего звена. Прокуратурой округа также было подтверждено наличие в личном деле Боголюбского наличие справок, выданных органом социальной защиты населения района Покровское-Стрешнево города Москвы, где указывались сведения о том, что учащийся относится к категории лиц, из числа детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей. Однако государственная социальная стипендия Государственным бюджетным профессиональным образовательным учреждением "Политехнический техникум № 47 имени В.Г. Федорова"

---

<sup>1</sup> Портал единого информационного пространства мировых судей города Москвы // URL: <http://mos-sud.ru/ms/160/act/as/?pn=45&id=19125965&year=2019>

Боголюбскому не была назначена и не выплачивалась, что подтверждается объяснениями представителя директора данного учреждения, а также актом проверки. По итогу дела должностное лицо – директор ГБПОУ ПТ №47 – Сынгаевский Д.А. был признан судьёй виновным и получил наказание в соответствии с частью 2 статьи 5.57 КоАП, а именно наложение административного штрафа в размере 10 000 рублей. Таким образом КоАП РФ выступил защитником прав и свобод учащегося данной организации и привлек правонарушителя к административной ответственности.

Кроме федерального КоАП также существуют законы на уровне субъекта РФ, и для примера рассмотрим Решение Балашихинского городского суда № 12–436/2019 от 24 мая 2019 г. по делу № 12–436/2019<sup>1</sup>. Администрация г.о. была Балашиха привлечена к административной ответственности по ст. 6.19 ч. 1 Закона Московской Области от 4 мая 2016 года № 37/2016-ОЗ об административных правонарушениях. Администрация городского округа Балашиха допустила ряд нарушений требований при эксплуатации оборудования детской игровой площадки, а именно на момент проверки отсутствовал информационный стенд, который является обязательным элементом благоустройства детской игровой площадки, на элементах игровой площадки присутствовали посторонние надписи, кроме того, возле лавочки была сломана урна, а на лавочках отсутствовали доски для сидения, но самое серьёзное – конструкция для лазания плохо закреплена и шатается, что представляет угрозу жизни и здоровью детей. В итоге Администрация была наказана штрафом в 30 000 рублей. Итак, в очередной раз Кодекс об Административных Правонарушениях выступает в защиту прав и свобод граждан, в данном случае охраняя жизнь и здоровье граждан, особенно – детей.

---

<sup>1</sup> Балашихинский Городской Суд Московской Области // URL: [https://balashihinsky--mo.sudrf.ru/modules.php?name=sud\\_delo&srv\\_num=1&name\\_op=case&case\\_id=1324524&case\\_uid=e51786b2-8781-40bf-b471-cb2ebc712fc7&dello\\_id=1502001](https://balashihinsky--mo.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=case&case_id=1324524&case_uid=e51786b2-8781-40bf-b471-cb2ebc712fc7&dello_id=1502001)

Как итог всему вышесказанному подтверждается представленное в начале статьи утверждение, что Кодекс об Административных нарушениях не преследует цель наказания лица, совершившего административное правонарушение. На приведенных примерах доказывається, что КоАП является одним из самых важных законов по охране и защите прав и свобод личности, человека и гражданина, гарантированные конституцией, законами и другими нормативными правовыми актами. Аналогично с представленными судебными делами КоАП регулирует отношения в санитарно-эпидемической, экологической, политической, трудовой сфере и так далее.

#### **Список источников**

1. "Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях" от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 02.12.2019) // СПС КонсультантПлюс.

2. Закон Московской области от 04.05.2016 № 37/2016-ОЗ (ред. от 29.11.2019) "Кодекс Московской области об административных правонарушениях" // официальный Интернет-портал Правительства Московской области <http://www.mosreg.ru>.

3. Государственная автоматизированная система Российской Федерации «Правосудие» [Электронный ресурс]: URL: <https://sudrf.ru/>

4. Справочная правовая система Консультант Плюс [Электронный ресурс]: URL: <http://www.consultant.ru>.

**Шакаров Армен Альбертович**

Студент 3 курса бакалавриата МЮИ  
armensakarov@gmail.com

**Научный руководитель: Бирюлькин Валерий Геннадьевич**

Кандидат юридических наук, доцент МЮИ  
tbir2004@mail.ru

## **ПРОБЛЕМА РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА НА МИРНОЕ СОБРАНИЕ**

**Аннотация.** В статье анализируются международные источники, затрагивающие право мирных собраний, 31 статья конституции, а также реализация права на собрания и сложившаяся практика.

**Ключевые слова.** Право мирного собрания; реализация права; свобода объединения; обязанности государственных органов; защита прав и свобод человека.

**Shakarov A.A.,**

3th year undergraduate student of International Law Institute  
armensakarov@gmail.com

**Supervisor: Burylkin Valery Gennadevich**

Candidate of Legal sciences,  
Associate professor of International Law Institute  
[tbir2004@mail.ru](mailto:tbir2004@mail.ru)

## **THE PROBLEM OF THE REALIZATION OF THE RIGHT TO PEACEFUL ASSEMBLY.**

**Abstract.** The article analyzes international sources affecting the rights of peaceful assembly, the constitution article 31, and also the exercise of the right to assembly and established practice.

**Key words.** The right of peaceful assembly; Realization of the right; Freedom of association; Responsibilities of government bodies; Protection human rights and freedoms.

На протяжении долгого времени в цивилизованном обществе существует право на мирное собрание, где люди могут высказать своё мнение, поддержать что-либо или выступить с возражением. Мирные собрания – это способ выражения эмоций, донесения информации от

населения к объекту их внимания. Люди часто пользовались этим правом, так как оно является одним из самых важных прав, без которого не возможно развитие в сторону демократии.

Данное право дошло и до нашего времени. И основательно закрепилось в нашем законе. Статья 31 конституции гласит, что «Граждане Российской Федерации имеют право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование»<sup>1</sup>. Конституция имеет в Российской Федерации главенствующую позицию по отношению к остальным законам. Но данное право имеет настолько важную роль в жизни каждого человека, что оно закреплено ещё в нескольких источниках. Например, статья 20 Всеобщей декларации прав человека гласит, что «Каждый человек имеет право на свободу мирных собраний и ассоциаций»<sup>2</sup>. А также в статье 21 Международного пакта о гражданских и политических правах говорится, что «Признаётся право на мирные собрания. Пользование этим правом не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые налагаются в соответствии с законом и которые необходимы в демократичном обществе в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц»<sup>3</sup>.

Также хочется выделить ещё один важный источник, это статья 11 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод.

В данной статье говорится:

---

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с учётом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрании законодательства РФ, 2014. 04 августа. № 31. Ст. 4398.

<sup>2</sup> Всеобщая декларация прав человека. Принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948 // Российская газета, 1998, 10 декабря.

<sup>3</sup> Международный пакт о гражданских и политических правах (Принят 16.12.1966 Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН).

«Каждый имеет право на свободу мирных собраний и на свободу объединения с другими, включая право создавать профессиональные союзы и вступать в таковые для защиты своих интересов.

Осуществление этих прав не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности и общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков и преступлений, для охраны здоровья и нравственности или защиты прав и свобод других лиц. Настоящая статья не препятствует введению законных ограничений на осуществление этих прав лицами, входящими в состав вооружённых сил, полиции или административных органов государства»<sup>1</sup>.

### **Основные принципы мирных собраний**

Первый принцип. «Презумпция в пользу проведения собраний». В данном принципе говорится, что право на мирные собрания максимально не должно иметь внешнего регулирования. Вся деятельность должна быть направлена на успешное проведение.

Второй принцип. «Обязанность государства защищать мирное собрание». Суть данного принципа состоит в обязанности государственных органов обеспечить доступную реализацию проведения собраний.

Третий принцип. «Законность». Всё, что касается мирных собраний должно регулироваться законами, а закон должен не противоречить международным законам.

---

<sup>1</sup> Конвенция о защите прав человека и основных свобод. Заключена в г. Риме 04.11.1950 (с изм. от 13.05.2004) (вместе с "Протоколом [№ 1]" (Подписан в г. Париже 20.03.1952), Протоколом № 4 "об обеспечении некоторых прав и свобод помимо тех, которые уже включены в Конвенцию и первый Протокол к ней" (Подписан в г. Страсбурге 16.09.1963), Протоколом № 7 (Подписан в г. Страсбурге 22.11.1984)) // Собрание законодательства РФ, 2001. 08 января. № 2. Ст. 163.

Четвёртый принцип. «Соразмерность». В данном принципе заключено положение о том, что даже при исполнении закона, государство должно максимально не вмешиваться в собрания.

Пятый принцип. «Надлежащая практика административного регулирования». Здесь следует отметить то, что в открытом доступе должна быть информация, связанная с собраниями, органами отвечающих за это, а также же доступ к данным органам.

Шестой принцип. «Недискриминационность». Должны быть предоставлены равные права несмотря на различные признаки расы, пола, национальности, вероисповедания и т.д.

Ознакомившись со всеми принципами и с большинством источников, можно сделать вывод, что каждый человек имеет право на мирное собрание, митинги, шествия, пикетирование и ограничение данного права возможно, только если вы несёте общественную опасность. Основываясь на всё это, можно подумать, что реализация данного права в нашей стране находится на высоком уровне. К сожалению, в России ещё предстоит немало сделать для того, чтобы выйти на эти демократические стандарты.

На данный момент одной из самых актуальных проблем в современной России является проблема реализации права на мирные собрания.

### **Библиографический список**

#### **Нормативно-правовые акты**

1. Международный пакт о гражданских и политических правах (Принят 16.12.1966 Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН).

2. Всеобщая декларация прав человека. Принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948 // РГ, 1998. 10 декабря.

4. Конвенция о защите прав человека и основных свобод. Заключена в г. Риме 04.11.1950 (с изм. от 13.05.2004) (вместе с Протоколом № 1 (Подписан в г. Париже 20.03.1952), Протоколом № 4 "об обеспечении некоторых прав и свобод помимо тех, которые уже включены в Конвенцию и первый Протокол к ней" (Подписан в г. Страсбурге 16.09.1963), Протоколом № 7

(Подписан в г. Страсбурге 22.11.1984)) // СЗ РФ, 2001. 08 января. № 2. Ст. 163.

5. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с учётом поправок, внесённых Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // СЗ РФ, 2014, 04 августа. № 31. Ст. 4398.

#### **Научная и специальная литература**

6. Беликов П.П., Ведяева Е.С., Гребенникова А.А., Жуковская Л.П., Захарова Н.А., Зюзин С.Ю., Мокеев М.М., Наумов С.Ю., Свищева В.А., Шиселова С.А. Комментарий к Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (постатейный) / под ред. Л.П. Жуковской // СПС КонсультантПлюс. 2016.

7. Тарибо Е.В. Проблемы реализации свободы выражения мнений и свободы собраний в практике конституционного правосудия // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 2. С. 20–31.

8. Шахрай С.М. Конституционное право Российской Федерации: учебник для академического бакалавриата и магистратуры. 4-е изд., изм. и доп. – М.: Статут, 2017. – 624 с.

#### **Шестеряков Игорь Александрович**

канд. юрид. наук, доцент,  
профессор кафедры гражданского права и процесса,  
заведующий кафедрой международного права МЮИ

### **СУБЪЕКТЫ МАЛОГО ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА КАК РАБОТОДАТЕЛИ В ПЕРИОД ПАНДЕМИИ: ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ**

**Аннотация:** в статье автор обращает внимание на работодателей-субъектов малого предпринимательства, работающих в период пандемии и после неё. В статье рассматриваются проблемы обеспечения трудовых прав работников. Обращается внимание на необходимость поддержки работодателей в период, осложнённый пандемией. Кроме того, в статье рассматриваются меры, принимаемые правительствами разных стран для поддержки малых предприятий.

**Ключевые слова:** работник, работодатель, малый бизнес, малое предпринимательство, правотворчество, судебная практика.

**Shesteryakov Igor Alexandrovich**

Candidate of Legal Sciences, Associate Professor,  
Professor at the Department of Civil Law and process,  
Head of the department international law, International Law Institute

## **SMALL BUSINESSES AS EMPLOYERS DURING THE PANDEMIC PERIOD: QUESTIONS OF THEORY AND PRACTICE**

**Abstract:** in the article, the author draws attention to employers who are small businesses, working during the pandemic and after it. The article deals with the problems of ensuring the labor rights of workers. Attention is drawn to the need to support employers in a period complicated by the pandemic. In addition, the article examines the measures taken by the governments of different countries to support small businesses.

**Keywords:** employee, employer, small business, small business, lawmaking, judicial practice.

Последнее исследование влияния коронавируса на рынок труда, проведённое Международной организацией труда, показало, что влияние пандемии на сферу труда оказалось более серьёзным, чем предполагалось ранее. Так, подавляющее большинство работников в мире (93%) проживают в странах, где действуют те или иные карантинные меры, связанные с ограничениями в деятельности предприятий<sup>1</sup>. Именно поэтому приобретает значение анализ национального законодательства, призванного обеспечить соблюдение трудовых прав работников, работающих у работодателей, субъектов малого предпринимательства.

На эту особенность обращает внимания и встреча министров труда и занятости стран двадцатки в сентябре 2020 г. В этой встрече

---

<sup>1</sup> Кризис в сфере занятости углубляется, а выход рынка труда из кризиса отличается неуверенностью и не будет полным, предупреждает МОТ // [https://www.ilo.org/moscow/news/WCMS\\_749584/lang--ru/index.htm](https://www.ilo.org/moscow/news/WCMS_749584/lang--ru/index.htm) (дата обращения 21.09.2020).

принимал участие Генеральный директор Международной организации труда, который отметил, что «Социальная защита – исключительно мощный инструмент. Она не только помогает обеспечить доходы домохозяйств, но за счёт поддержки потребления способствует сохранению рабочих мест, уменьшая таким образом масштабы неравенства и повышая общую жизнестойкость. Я приветствую ту поддержку, которую страны Группы двадцати оказывают расширению и укреплению социальной защиты с тем, чтобы сделать её доступной для всех. Нам необходимо рассмотреть подумать о том, как превратить введённые в последние несколько месяцев временные меры по расширению социальной защиты в долгосрочные, устойчивые и всеохватные системы»<sup>1</sup>. Это касается и такого важного вопроса, как соблюдение трудовых и социальных прав субъектами малого предпринимательства, микропредприятиями.

Появление в ТК РФ главы, связанной с регулированием труда лиц, работающих у работодателей – субъектов малого предпринимательства, которые отнесены к микропредприятиям, было связано как с реализацией основных задач трудового законодательства, так и с вовлечением в сферу действия трудового законодательства достаточного количества работников и работодателей. По состоянию на 10 июня 2020 г. в малом бизнесе действует 2 574 034 работодателя и 12 879 737 работников<sup>2</sup>.

Правовое регулирование трудовых отношений работников, работающих у работодателей малого предпринимательства предусматривало следующие особенности:

1) осуществляется как с помощью общих норм трудового законодательства, трудового законодательства и иных актов, содержащих нормы трудового права (ст. 5 ТК РФ), так и специальных норм, уста-

---

<sup>1</sup> Встреча министров труда и занятости стран Группы двадцати// [https://www.ilo.org/moscow/news/WCMS\\_755263/lang--ru/index.htm](https://www.ilo.org/moscow/news/WCMS_755263/lang--ru/index.htm)

<sup>2</sup> Единый реестр субъектов малого и среднего предпринимательства// <https://rmsp.nalog.ru/> (дата обращения 21.09.2020).

навливающих особенности регулирования труда, обусловленные организационно-правовой формой работодателя (ст. 309.1, 309.2 ТК РФ);

2) возможность отказа работодателем полностью или частично от принятия локальных нормативных актов, содержащих нормы трудового права (правила внутреннего трудового распорядка, положение об оплате труда, положение о премировании, график сменности и др.);

3) особенность договорного регулирования отношений, которое проявляется, с одной стороны, в отсутствии коллективного договорного регулирования, а с другой, в более детальной регламентации индивидуального договорного регулирования.

Проведённый в литературе анализ судебной практики позволяет прийти к выводу о том, что имеются следующие проблемы в правовом регулировании труда работников, занятых на малых предприятиях:

- признание факта наличия/отсутствия трудовых отношений;
- о взыскании задолженности по заработной плате, среднего заработка на период трудоустройства, денежной компенсации за задержку выплаты, компенсации морального вреда;
- об отмене актов о привлечении к административной ответственности работодателя-субъекта малого предпринимательства по ст. 5.27 КоАП РФ (нарушение трудового законодательства)<sup>1</sup>.

Прошло три года с момента появления названной главы, но на практику применения соответствующих норм повлияли условия пандемии.

Прежде всего это касается правового положения работодателя. Помимо общих норм, определяющих его обязанности (например, ч. 2 ст. 22, ст. 212 ТК РФ) в условиях пандемии работодатели обязаны руководствоваться и иными нормативными правовыми актами, содер-

---

<sup>1</sup> См. подробнее: Шестеряков И.А., Шестерякова И.В. Особенности трудового договора работников, занятых у работодателей – субъектов малого предпринимательства, которые отнесены к микропредприятиям // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2018. № 6. С. 222–229.

жащими нормы трудового права. Особое место среди них занимают нормы, обеспечивающие санитарно-эпидемиологическое благополучие работников. В соответствии с ч. 2 ст. 25 Федерального закона от 30.03.1999 г. № 52-ФЗ (в ред. от 26.07.2019) «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»<sup>1</sup> на индивидуальных предпринимателей и юридических лиц возложены обязанности осуществлять санитарно-противоэпидемические (профилактические) мероприятия по обеспечению безопасных для человека условий труда и выполнению требований санитарных правил и иных нормативных правовых актов РФ к условиям труда в целях предупреждения травм, профессиональных заболеваний, инфекционных заболеваний и заболеваний (отравлений), связанных с условиями труда. Таким образом, в условиях пандемии на работодателя не возлагаются обязанности по осуществлению санитарно-противоэпидемических профилактических мероприятий. Кроме того, в ст. 11 названного закона предусмотрена обязанность работодателя осуществлять гигиеническое обучение работников. Однако, в соответствии с Приказом Министерства здравоохранения РФ от 29 июня 2000 № 229 «О профессиональной гигиенической подготовке и аттестации должностных лиц и работников организаций» речь идёт об определённых категориях профессий работников (например, общественное питание и т.д.) [5]<sup>2</sup>. Поэтому, поскольку Минздрав РФ является федеральным органом исполнительной власти, в том числе осуществляющим нормативно-правовое регулирование вопросов организации профилактики заболеваний (в том числе инфекционных) в соответствии с Положением о Министерстве здравоохранения РФ<sup>3</sup>, то этот орган должен разработать санитарно-эпидемиологические требования к условиям труда на рабочих местах, в целях профилактики и распространения COVID-19.

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства РФ. 1999. № 14. Ст. 1650.

<sup>2</sup> Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2000. № 31.

<sup>3</sup> Собрание законодательства РФ. 2012. № 25. Ст. 3526.

Следующим элементом правового статуса работодателя рассматриваемой категории является вопрос, связанный с его правами. Помимо общих прав, предусмотренных ч. 1 ст. 22 ТК РФ, в соответствии с ФЗ № 52 от 30.03.1999. г. работодатель имеет право на возмещение в полном объеме вреда, причинённого его имуществу, при осуществлении санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий. В условиях пандемии такие мероприятия были предусмотрены Указами Президента РФ «Об объявлении в РФ нерабочих дней» от 25.03.2020. г. № 206<sup>1</sup>; «О продлении действия мер по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории РФ в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» от 28.04.2020г. № 294<sup>2</sup>; «О мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории РФ в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» от 02.04.2020 № 239<sup>3</sup>, а также Постановление Правительства РФ от 02.04.2020 № 409 (ред. от 30.05.2020) «О мерах по обеспечению устойчивого развития экономики»<sup>4</sup>.

Анализ названных актов позволяет выделить для работодателей малого бизнеса три группы мероприятий комплексного характера, направленных на их поддержку в условиях пандемии:

- первое – меры по сохранению рабочих мест (например, право сокращать заработную плату до минимального размера оплаты труда; отправлять работников в отпуск, с выплатой минимального размера оплаты труда);

- второе – меры налоговой поддержки (например, изменение порядка уплаты НДС, отмена налогов для малого бизнеса);

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2020. № 13. Ст. 1898.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2020. № 18. Ст. 2875.

<sup>3</sup> СЗ РФ. 2020. № 14 (ч. 1). Ст. 2082.

<sup>4</sup> СЗ РФ. 2020. № 15 (ч. 4). Ст. 2267.

- третье – меры по условиям кредитования (например, запрет на требования досрочного погашения кредитов и отсрочка выплаты кредитов в текущем году).

Рассмотрим первую группу, поскольку именно эти меры касаются трудовых прав как работодателей, так и работников. Согласно данным Центра стратегических разработок, каждая третья компания уже сократила штат работников, а каждая вторая планирует уменьшить число работников на 12-14% в ближайшие дни<sup>1</sup>. Однако полную картину с реальным состоянием соблюдения трудовых прав работников в сфере малого бизнеса представил Совет при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека. Так, были выявлены следующие нарушения: принуждение работников к уходу в неоплачиваемый отпуск; неправомерное уменьшение заработной платы, понуждение работников к труду в нарушение положений указов Президента РФ; увольнения и сокращения работников, недостаточное обеспечение работников средствами индивидуальной защиты, невыполнение рекомендаций Роспотребнадзора о профилактике коронавируса на рабочих местах<sup>2</sup>.

Теоретически по каждому из названных нарушений работники могут обратиться в органы Государственной инспекции труда. Но в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 03.04.2020 № 438 (в ред. от 13.06.2020) «Об особенностях осуществления в 2020 году государственного контроля (надзора), муниципального контроля и о внесении изменения в п. 7 Правил подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и

---

<sup>1</sup> Цит. по М.Лактионова. В нас не нуждаются: кого коронавирус лишает работы // Газета.ru. 2020. 1 апреля.

<sup>2</sup> Минтруд и Роструд ответили на Рекомендации СПЧ по защите трудовых прав в период пандемии коронавируса // <http://www.president-sovet.ru/presscenter/news/read/6300/> (дата обращения 21.09.2020).

индивидуальных предпринимателей»<sup>1</sup> установлены ограничения на проведение проверок, в том числе и по основанию их проведения, то есть работники могут обратиться в инспекцию с жалобой, но проверка проведена быть не может.

Поскольку в соответствии со ст. 8 ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» граждане имеют право на возмещение в полном объёме вреда при осуществлении санитарно-противоэпидемических (профилактических мероприятий), в целях обеспечения правового механизма реализации трудовых и пенсионных прав работников малого бизнеса, которые по инициативе работодателя были вынуждены уйти в отпуска без сохранения заработной платы в период пандемии и включение этого периода в страховой стаж, считаем необходимым дополнить ч. 1 ст. 12 «Иные периоды, засчитываемые в страховой стаж» Федерального закона от 28.12.2013 № 400-ФЗ (с изм. от 22.04.2020) «О страховых пенсиях» подпунктом 12 следующего содержания: «период нахождения работника в отпуске без сохранения заработной платы до шести месяцев в течение календарного года в период пандемии». Период нахождения в отпуске без сохранения заработной платы будет засчитываться в страховой стаж в том случае, если им предшествовали и (или) за ними следовали периоды работы и (или) иной деятельности (независимо от их продолжительности), которые указаны в ст. 11 ФЗ «О страховых пенсиях».

Для поддержания работодателей, в том числе субъектов малого предпринимательства и микропредприятий, не только в России, но и в других странах правительства предпринимают ряд решительных мер. Так, в большинстве государств были решены вопросы: об освобождении от взносов социального страхования для работодателей на определённое время, причём этот период в ряде стран был продлён до конца 2020 г.; выплата работодателям компенсации за простой; с установлен новый порядок введения сокращённого рабочего времени; предусмотрена

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2020. № 15 (ч. 4). Ст. 2292.

выплата субсидий (и в этом случае сроки выплаты субсидий продлеваются); введены субсидии для сотрудников, позволяющие не терять в заработке во время сокращения рабочего времени или при простое; существенное увеличение фонда заработной платы; вводились новые правила удалённой работы и компенсации за нее; устанавливались правила использования ежегодного оплачиваемого отпуска в период пандемии; продлевались сроки действия справок о прохождении периодических медицинских; выдавались кредиты микропредприятиям по специальным программам и т.д. Например, в Польше<sup>1</sup> была принята программа об освобождении работодателей от взносов на социальное страхование как одна из многочисленных правительственных мер: работодатели с числом сотрудников до девяти человек; и индивидуальные предприниматели (т.е. самозанятые лица), чьи взносы на социальное обеспечение покрывают исключительно их собственное социальное обеспечение или медицинское страхование в период с 1 марта 2020 года по 31 мая 2020 года. Позже, следующий пакет мер расширил группу, имеющую право на трёхмесячное освобождение от взносов на социальное обеспечение, подлежащих уплате в период с 1 марта 2020 года по 31 мая 2020 года, включив работодателей, у которых на 29 февраля 2020 года было зарегистрировано от 10 до 49 сотрудников для целей социального обеспечения. Освобождение от налогов покрывает 50% совокупной суммы невыплаченных взносов, указанной в отчёте о социальном обеспечении, поданном за соответствующий месяц. Исключение составляет государственная помощь для устранения серьёзных сбоев в экономике в соответствии с Сообщением Комиссии ЕС - Временные рамки мер государственной помощи для поддержки экономики в условиях текущей вспышки COVID-19 (2020 / С 91 I / 01). Он позволяет предпринимателям обращаться за государственной помощью на таких основаниях в размере

---

<sup>1</sup>Anti-crisis shield updates// <https://www.internationallawoffice.com/Newsletters/Employment-Immigration> /Poland/Sotysiski-Kawecki-Szlzak/Anti-crisis-shield-updates (дата обращения 21.09.2020).

до 800 000 евро. Также для микропредприятий была разработана программа предоставления займов (ссуды), а также отменена норма о необходимости представления постоянного списочного состава работающих. Чтобы иметь право на прощение ссуды, микропредприятия должны продолжать свою деятельность в течение трёх месяцев после даты предоставления ссуды. Микропредприятия, открывшие свой бизнес до 1 апреля 2020 года, имеют право подать заявку на получение разовой ссуды (ранее бизнес должен был быть запущен до 1 марта 2020 года).

Пандемия COVID-19 создала беспрецедентную нагрузку на организации любого размера во всех отраслях. В этой связи у работодателей малого бизнеса и микропредприятий также возникают вопросы о том, какие вопросы необходимо будет решать или пересмотреть, когда все работники вернутся на работу и предприятия заработают в обычном режиме. И это также касается многих стран мира. Например, в США<sup>1</sup> пересматриваются нормы о работе в условиях пандемии и о безопасности всех сотрудников. Вводятся правила о необходимости оставаться дома, в случае положительного результата теста на COVID-19, необходимости рассказать о том, с кем он находился в тесном контакте последние 14 дней; провести тщательную уборку и дезинфекцию помещения, работодатели должны сохранять тайну о том, кто из сотрудников болен; работник должен иметь право на компенсацию в случае болезни, даже в том случае, если он заразился не на работе. Кроме того, большую опасность как для работников, так и для работодателя вызывает возможная вторая волна пандемии. В США принята рекомендация о том, чтобы на предприятии был назначен ответственный руководитель за решение проблем с COVID-19:

---

<sup>1</sup> Preparing for the unknown: how to anticipate and address future workplace problems// <https://www.internationallawoffice.com/Newsletters/Employment-Immigration/USA/McDermott-Will-Emery/Preparing-for-the-unknown-how-to-anticipate-and-address-future-workplace-problems> (дата обращения 21.09.2020).

информирование работников, решение вопросов с оплатой больничного и выполнение всех санитарных требований. Работодатели также должны подумать о том, есть ли у них возможности для удалённой – например электронный учёт рабочего времени, чтобы сотрудники могли записывать часы вне офиса; систему, обеспечивающую всех сотрудников технологическим оборудованием, необходимым для выполнения их работы (например, ноутбуками). Рекомендовано также пересмотреть нормы о сохранности персональных данных при работе в удалённом режиме и т.д.

Таким образом, меры по поддержке субъектов малого предпринимательства принимаются повсеместно. Они затрагивают разные стороны деятельности этих предприятий. И это понятно, малый бизнес нуждается в поддержке как ни один другой. Кроме того, на таких предприятиях, как мы уже показывали работает довольно большое количество работников, также нуждающихся в поддержке и защите как в период пандемии, так и после неё.

**Шестерякова Ирина Владимировна**

доктор юридических наук, доцент,  
профессор кафедры теории и истории международных отношений,  
Московский лингвистический университет

**ТРУДОВЫЕ ПРАВА РАБОТНИКОВ В ЭПОХУ  
ПОСТКОРОНОВИРУСА – МЕЖДУНАРОДНЫЙ  
И НАЦИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТЫ**

**Аннотация:** в статье автор рассматривает трудовые отношения в период пандемии коронавируса и период постпандемии. В работе автор обращается к законодательству различных государств и международным нормам для того, чтобы проследить меры, принимаемые международными организациями и объединениями, а также правительствами различных государств. В конце статьи сделан вывод о том, что в современных условиях необходимо больше внимания уделять соблюдению трудовых прав, особенно молодёжи и женщин. Основным ориентиром должны по-прежнему оставаться международные стандарты.

**Ключевые слова:** работник, работодатель, пандемия, трудовые отношения, Международная организация труда.

**Shesteryakova Irina Vladimirovna**

Doctor of Law, Associate Professor,  
Professor of the Department of Theory and History international relations,  
Moscow Linguistic University

**LABOR RIGHTS OF EMPLOYEES IN THE POSTCORONAVIRUS  
ERA - INTERNATIONAL AND NATIONAL ASPECTS**

**Abstract:** In the article, the author examines labor relations during the coronavirus pandemic and the post-pandemic period. In this work, the author refers to the legislation of various states and international norms in order to trace the measures taken by international organizations and associations, as well as the governments of various states. At the end of the article, it is concluded that in modern conditions it is necessary to pay more attention to the observance of labor rights,

especially youth and women. International standards should remain the main reference point.

**Keywords:** employee, employer, pandemic, labor relations, International Labor Organization.

Сегодня Организация Объединённых Наций и Международная организация труда вновь стоят перед большой проблемой, требующей немедленного разрешения – борьба с пандемией COVID-19 и её последствиями. Однако сегодня это не односложное решение вопросов, а их комплексное решение и даже междисциплинарное решение.

Д-р Тедрос Адханом Гебрейесус, Генеральный директор ВОЗ, выступая на мероприятии 14 сентября 2020 г. по случаю ежегодного доклада «Мир в замешательстве», отметил, что «2020 год стал для нас тревожным сигналом. Пандемия COVID-19 очень дорого обходится человечеству. Она преподносит нам тяжёлые уроки. Мы должны их усвоить. И мы должны не просто восстановить, но улучшить нашу жизнь»<sup>1</sup>.

В связи с проведением уникальной 75-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН (ГА ООН) в виртуальном формате ВОЗ обратилась к мировому сообществу с тремя призывами<sup>2</sup>:

- Первый призыв касается обеспечения справедливого доступа к средствам борьбы с COVID-19;

- Второй призыв связан с необходимостью сохранить темпы достижения Целей в области устойчивого развития. Пандемия грозит

---

<sup>1</sup> Вступительное слово Генерального директора ВОЗ на мероприятии по случаю выпуска ежегодного доклада ГСМГ за 2020 г. «Мир в замешательстве»// <https://www.who.int/ru/dg/speeches/detail/who-director-general-s-introductory-remarks-for-the-launch-of-the-gpmb-2020-annual-report-a-world-in-disorder> (дата обращения 21.09.2020).

<sup>2</sup> Три призыва ВОЗ к 75-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН// <https://www.who.int/ru/news-room/detail/15-09-2020-who-s-three-messages-for-un75> (дата обращения 21.09.2020).

свести на нет десятилетия достижений, в том числе и в сфере регулирования трудовых отношений;

- Третье, мы должны уже сейчас совместно готовиться к следующей пандемии. Пандемия COVID-19 продемонстрировала, что, несмотря на многочисленные тревожные признаки и предостережения, мировое сообщество оказалось чрезвычайно плохо подготовлено к ней.

Международная организация труда также не осталась в стороне от решения вопросов пандемии. Так, генеральный директор МОТ Гай Райдер высоко оценил решимость министров труда и занятости стран Группы двадцати формировать планы экономического восстановления после пандемии COVID-19 с упором на создание рабочих мест, содействие достойному труду для всех, и прежде всего для женщин и молодёжи. Встреча министров прошла на фоне беспрецедентных потрясений на мировых рынках труда: во втором квартале 2020 года сокращение продолжительности рабочего времени достигло уровня, эквивалентного потере 400 млн рабочих мест на условиях полной занятости. Среди тех, кто пострадал больше всех, – свыше 1,6 миллиарда работников неформальной экономики, молодёжь, женщины, люди с ограниченными возможностями. «Крайне важно, чтобы страны Группы двадцати незамедлительно предприняли широкомасштабные и скоординированные действия для устранения последствий пандемии COVID-19 для рынков труда и общества в целом, и именно такое обязательство взяли на себя министры труда и занятости, – заявил Г. Райдер, – Нам нужны солидарность, решимость и видение глобальной перспективы. Более того, страны Группы двадцати располагают уникальной возможностью принять меры для борьбы с неравенством, масштабы которого вновь выявила пандемия COVID-19, а также заложить основы более эффективных и справедливых сис-

тем, которых требуют люди»<sup>1</sup>. В заявлении также подчёркивается "жизненно важная роль" социальной защиты и отмечается, что «пандемия COVID-19 усилила потребность в эффективных системах социальной защиты для поддержки всех работников и их семей». В документе содержится обязательство стран Группы двадцати «адаптировать и усовершенствовать системы социальной защиты с тем, чтобы обеспечить доступ к адекватной социальной защите для всех», включая женщин, молодёжь, самозанятых, работников цифровых платформ и людей, занятых индивидуальной трудовой деятельностью, а также работников неформальной экономики.

Безусловно, такая обстановка не может не сказаться на трудовых отношениях, которые подверглись изменениям в период пандемии, но и в настоящее время продолжают испытывать воздействие этого фактора. Характер трудовых отношений изменился не только в России, но и во всем мире. Для предотвращения массового увольнения работников и поддержания стабильности бизнеса Правительство РФ предложило схему субсидирования заработной платы на период борьбы с пандемией. Кроме того, в ряде государств национальным законодательством предусмотрены меры сокращения возможности увольнения работников. Так, на Мальте приняты Правила о праве на минимальный социальный отпуск (LN 62 of 2020)<sup>2</sup> или так называемый «карантинный отпуск». Карантинный отпуск – это отпуск, предоставляемый с сохранением заработной платы при условии: работник обязан соблюдать карантин во исполнение распоряжения государственного органа (имеющего на это полномочия), то есть закона; период карантина указан в законе или ином государственном

---

<sup>1</sup> Встреча министров труда и занятости стран Группы двадцати // [https://www.ilo.org/moscow/news/WCMS\\_755263/lang--ru/index.htm](https://www.ilo.org/moscow/news/WCMS_755263/lang--ru/index.htm) (дата обращения 21.09.2020).

<sup>2</sup> EMPLOYMENT AND INDUSTRIAL RELATIONS ACT (CAP 452) Minimum Special Leave Entitlement (Amendment) // <http://www.justiceservices.gov.mt/DownloadDocument.aspx?app=lp&itemid=29986&l=1> (дата обращения 21.09.2020).

акте. Такие отпуска были предусмотрены практически во всех странах. Подобные отпуска существуют во Франце и ряде других стран. Так, в целях поддержания занятости Правительство Канады объявило о временных изменениях в программе «Летние рабочие места», чтобы стимулировать занятость молодёжи в период пандемии. Это возможность создания новых рабочих мест (70 тыс.).

Правительства государств также озабочены реализацией мер по ликвидации последствий пандемии и соблюдению трудовых прав работников. Так, в Норвегии, в результате пандемии COVID-19 правительство предложило продлить период временного увольнения до 52 недель с 1 ноября 2020 года<sup>1</sup>. Это предложение поможет поддержать бизнес. Решение подразумевает, что:

- период освобождения работодателей от обязательств по выплате заработной платы во время периода временного увольнения будет увеличен с 26 недель до 52 недель;

- период, в течение которого временно уволенные работники могут иметь право на получение пособия по безработице, будет увеличен с 26 недель до 52 недель.

Турция также предприняла ряд действия в связи с непростой ситуацией на рынке труда в результате пандемии: два президентских указа от 31 июля 2020 года<sup>2</sup>, продлили запрет на увольнение по инициативе работодателя, возможность в одностороннем порядке отправить работника в неоплачиваемый отпуск, а также период выплаты

---

<sup>1</sup> COVID-19: proposal to extend lay-off period to 52 weeks // [https://www.internationallawoffice.com/Newsletters/Employment-Immigration/Norway/Homble-Olsby-Littler/COVID-19-proposal-to-extend-lay-off-period-to-52-weeks?utm\\_source=ILO+Newsletter&utm\\_medium=email&utm\\_content=Newsletter+2020-09-16&utm\\_campaign=Employment+%26+Immigration+Newsletter](https://www.internationallawoffice.com/Newsletters/Employment-Immigration/Norway/Homble-Olsby-Littler/COVID-19-proposal-to-extend-lay-off-period-to-52-weeks?utm_source=ILO+Newsletter&utm_medium=email&utm_content=Newsletter+2020-09-16&utm_campaign=Employment+%26+Immigration+Newsletter).

<sup>2</sup> Termination prohibition, unilateral unpaid leave and short-time working allowance extended again// [https://www.internationallawoffice.com/Newsletters/Employment-Immigration/Turkey/Gn-Partners/Termination-prohibition-unilateral-unpaid-leave-and-short-time-working-allowance-extended-again?utm\\_source=ILO+Newsletter&utm\\_medium=email&utm\\_content=Newsletter+2020-09-16&utm\\_campaign=Employment+%26+Immigration+Newsletter](https://www.internationallawoffice.com/Newsletters/Employment-Immigration/Turkey/Gn-Partners/Termination-prohibition-unilateral-unpaid-leave-and-short-time-working-allowance-extended-again?utm_source=ILO+Newsletter&utm_medium=email&utm_content=Newsletter+2020-09-16&utm_campaign=Employment+%26+Immigration+Newsletter)

надбавки за неполную рабочую неделю при срочном трудовом договоре. Планировалось, что такое продление будет недолгим, по крайней мере до конца лета, однако в итоге Президентом было принято решение о введении указанных мер до 17 ноября 2020 г. Эксперты считают, что Президент Турции продлит как минимум ещё раз эти сроки.

Работодатель и его представители, работники, должны научиться работать в предлагаемых обстоятельствах, дистанционно, с использованием цифровых технологий. Сегодня число работающих удалённо по данным РБК возросло почти в пять раз<sup>1</sup>. Однако для тех, кто работает удалённо, это не просто по ряду причин: согласно опросу, 31 процент респондентов считает работу из дома менее комфортной, чем в офисе. Большинство из них (44 процента) волнует неудобная мебель в квартире или отсутствие письменного стола. 31 процент выразили недовольство «слабым» ноутбуком, на третьем месте среди волнующих причин — низкая скорость интернета, её отметили 23 процента опрошенных. У восьми процентов работающих удалённо сотрудников возникают проблемы с мобильной связью<sup>2</sup>. Кроме того, работники также отмечают невозможность доступа к полной базе данных и документам, которые ранее были доступны в офисе.

Кроме того, дистанционная работа и повсеместная цифровизация породили и другие проблемы – сочетание рабочего времени и времени отдыха.

В этом случае важным является выполнение на национальном уровне норм конвенции МОТ № 156 «О равном обращении и равных возможностях для трудящихся мужчин и женщин: трудящиеся с семейными обязанностями» (Женева, 1981 г.) и одноименной рекомен-

---

<sup>1</sup> Число перешедших на «удалёнку» россиян выросло почти в пять раз. URL://<https://www.rbc.ru/society/14/04/2020/5e94bb939a7947d83b0436cd> (дата обращения 21.09.2020).

<sup>2</sup> Россияне пожаловались на трудности работы из дома. URL: // <https://lenta.ru/news/2020/03/25/hard/> (дата обращения 21.09.2020).

дании МОТ № 165 (Женева, 1981 г.). Эти документы обращают внимание на то, что работникам с семейными обязанностями должно быть предоставлено право сочетать их с выполнением трудовых обязанностей. Однако, находясь постоянно на «связи» с работодателем, работники не всегда могут это сделать. Проблема реализации этой конвенции характерна не только для России, но и для большинства стран. Однако, находясь постоянно на «связи» с работодателем, работники не всегда могут это сделать. И в данном случае возникает другая проблема, не юридического, а психологического порядка, когда работник испытывает чувство вины за то, что он не прочитал письма работодателя, а также и за то, что не выполнил то, о чем работодатель просил. Возникает неудовлетворённость от работы, «профессиональное выгорание», конфликт с коллегами, которые находятся «на связи». В свою очередь, все это влияет на возможность карьерного роста такого работника, а также и на размер заработной платы. В конечном итоге необходимо вернуться к пониманию свободы между работником и работодателем и возможностях включения в трудовой договор любых условий. Возможности цифровизации позволяют работнику и работодателю решить эти проблемы на уровне трудового договора, включив в его условия нормы, позволяющие учитывать интерес как работника, так и работодателя, устанавливая определённые рамки.

Эта проблема касается и сочетания европейских стандартов, и приведение к ним национального законодательства стран-членов ЕС. Речь идёт о Директиве, принятой Европейским парламентом в апреле 2019 года (вступила в силу 1 августа 2019 года), которая касается сочетания работы и выполнения семейных обязанностей. У государств-членов есть три года для принятия законов, правил и административных положений, необходимых для соблюдения Директивы.

Меры в соответствии с директивой включают в себя:

1) введение отпуска по отцовству: в соответствии с этой директивой отцы должны иметь возможность брать отпуск по крайней мере

в течение 10 рабочих дней после рождения ребёнка, по крайней мере, с соответствующей компенсацией как по болезни;

2) введение отпуска по уходу: работники, предоставляющие личный уход или поддержку родственнику, будут иметь право на пять дней отпуска в год;

3) распространение права требовать гибких условий труда для опекунов и работающих родителей детей до восьми лет.

В связи с действующим законодательством о лайв баланс (сочетание работы и личной жизни) ряд стран также внесли изменения в трудовое законодательство. Например, Канада. С 1 сентября 2019 года выпустила новые нормы:

- право запрашивать гибкий график работы;
- новые виды отпусков, в том числе: персональный отпуск до пяти дней (первые три дня будут оплачиваться);

- отпуск для занятия традиционной деятельностью аборигенов до пяти дней; отпуск для жертв семейного насилия до 10 дней (первые пять дней будут оплачены и др.);

- возможность изменять графики работы: требование уведомлять сотрудника не менее чем за 96 часов о своём рабочем графике и не менее чем за 24 часа о смене; оплата сверхурочной работы днями оплачиваемого отпуска; право отказать в сверхурочной работе;

- возможность разделять, прерывать или откладывать отпуск.

Изменения, которые сейчас принимаются многими странами, касаются и равенства в оплате труда и домогательства на работе.

Пандемия по-новому ставит вопрос о социальном партнёрстве. Так, в Германии ведётся дискуссия о том, можно ли проводить заседание производственного совета в формате «облачной конференции». В этой ситуации важна правильность оформления необходимых документов, сохранность конфиденциальности информации, установление факта получения согласия (в необходимых случаях) и тех же документов и т.д. Суды ставили под сомнение такие заседания, так как в законодательстве проведение таких советов не предусмотрено. Точку в

дискуссии поставил закон, который внёс изменения в действующее законодательство и до 31 декабря 2020 года на «облачных платформах» легитимно можно проводить заседания производственных советов.

В июне 2019 года состоялась 108 сессия Международной конференции труда, посвящённая 100-летию МОТ. Хотелось бы отметить, что, выступая от имени группы работников, генеральный секретарь Международной конфедерации профсоюзов Шаран Барроу (Sharon Burrow) подчеркнула «настоятельную необходимость обеспечить минимальные достойные условия всем работникам», назвав это «нашим общим делом». Таким образом, международные стандарты, выработанные МОТ относительно достойного труда, являются безусловно актуальными и сегодня. В том числе и в России. Особенно следует обращаться к ним в постпандемийное время, так как нарушения трудовых прав работников можно наблюдать повсеместно. Особенно это касается прав женщин, несовершеннолетних работников, снижения заработной платы, увеличения количества рабочих часов, выполнения норм труда.

На указанной сессии была принята Декларация 100-летия МОТ, в которой будущее сферы труда рассматривается сквозь призму интересов человека. Главное внимание в документе уделено тому, как обратить перемены в сфере труда на благо людей путём укрепления институтов рынка труда в целях обеспечения надлежащей защиты всем работникам, содействия неуклонному, всеохватному и устойчивому росту, полной и продуктивной занятости.

Конкретными направлениями работы названы:

- эффективное обеспечение гендерного равенства возможностей и обращения;
- эффективный всеобщий доступ к возможности учёбы на протяжении жизни и качественному образованию;
- всеобщий доступ к всесторонней и стабильной социальной защите;

- соблюдение основополагающих прав работников;
- адекватная минимальная заработная плата;
- максимальное ограничение продолжительности рабочего времени;
- безопасность и гигиена труда;
- программы содействия достойному труду и повышения производительности труда;
- программы и меры, обеспечивающие надлежащую конфиденциальность и защиту персональных данных в соответствии с проблемами и возможностями, возникающими в сфере труда в связи с внедрением цифровых технологий, в том числе цифровых платформ.

Соблюдение указанных норм в эпоху постпандемии становится особенно актуальным.

Подводя итог сказанному, можно сделать следующий вывод о том, что в современных условиях появляются дополнительные факторы, влияющие на увеличение количества дистанционно занятых работников, а также возможности дистанционной работы у тех категорий работников, которые раньше не могли считаться дистанционными. Работа в сложившихся условиях должна отвечать целям трудового законодательства: установление государственных гарантий трудовых прав и свобод граждан, создание благоприятных условий труда и защита прав и интересов как работников, так и работодателей.

**Юрченко Полина Сергеевна,**  
студентка 2 курса бакалавриата Тульского филиала МЮИ

**Научный руководитель: Понарин Павел Валентинович,**  
кандидат исторических наук, доцент,

## **РАТИФИКАЦИЯ РОССИЙСКИМ ПАРЛАМЕНТОМ МЕЖДУНАРОДНЫХ АКТОВ О ПРАВАХ ЧЕЛОВЕКА**

**Аннотация.** В данной статье рассматривается ратификация международных актов о правах человека российским парламентом, опыт их принятия и результаты.

**Ключевые слова:** социальные права человека; ратификация; Парламент; международные акты.

**Yurchenko P.S.,**  
2th year undergraduate student  
Tula brunch of International law Institute

**Supervisor: Ponarin P.V.,**

## **RATIFICATION BY THE RUSSIAN PARLIAMENT OF INTERNATIONAL HUMAN RIGHTS INSTRUMENTS**

**Abstract.** This article discusses the ratification of international human rights acts by the Russian parliament, the experience of their adoption and the results.

**Key words:** social human rights; ratification; Parliament; international acts.

В современном мире международные акты, заключаемые между государствами, являются очень важным элементом правовой системы стран, так как они вносят определённые коррективы и дополнения в существующую законодательную базу. Ратификация международных актов о правах человека влияет на состояние жизни граждан страны, поэтому она чрезвычайно важна. Международные договоры – существенный элемент стабильности международного правопорядка и отношений России с зарубежными странами, функционирования правового государства.

В литературе под ратификацией **международных договоров** понимается процесс придания юридической силы международному договору<sup>1</sup>. Договор должен быть утверждён соответствующими органами власти государства. Такой договор до процедуры ратификации не имеет юридической силы.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации ратификация международных договоров Российской Федерации осуществляется в форме федерального закона<sup>2</sup>.

В соответствии с подпунктом «б» пункта 1 ст. 15 настоящего ФЗ<sup>3</sup>: «Ратификации подлежат международные договоры Российской Федерации, предметом которых являются основные права и свободы человека и гражданина».

В главе 2 Конституции РФ закреплены основные права и свободы человека и гражданина (ст. 17- 64):

1. В Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с настоящей Конституцией.

2. Основные права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения.

3. Осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц и т.д.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Комитет Государственной Думы по Международным Делах «Ратификация международных договоров».

<sup>2</sup> Прим: ст. 14 Федерального закона "О международных договорах Российской Федерации" от 15.07.1995 № 101-ФЗ (последняя редакция) // Собрание законодательства РФ, 1995. 17.07. № 29. Ст. 2757; Российская газета, 1995. 21 июля. № 140.

<sup>3</sup> Прим: ст. 15 Федерального закона "О международных договорах Российской Федерации" от 15.07.1995 № 101-ФЗ (последняя редакция) // Собрание законодательства РФ, 1995, 17 июля. № 29. Ст. 2757; Российская газета, 1995. 21 июля. № 140.

<sup>4</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учётом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 17.

14 сентября 2000 г. в городе Страсбурге была принята Европейская социальная хартия<sup>1</sup>, в соответствии с которой устанавливались защита социальных и экономических прав граждан и контрольный механизм, призванный гарантировать их соблюдение государствами-участниками. На основании подпункта «б» пункта 1 статьи 15 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации» Европейская социальная хартия (пересмотренная) от 3 мая 1996г. (далее – Хартия) подлежит ратификации, поскольку её предметом являются основные права и свободы человека.

При этом ратификация Хартии является выполнением одного из обязательств Российской Федерации, взятых при вступлении в Совет Европы в феврале 1996г., и подтверждением приверженности принципам и нормам европейского правового порядка в социальной сфере<sup>2</sup>. (Принят Федеральный закон от 3 июня 2009 г. № 101-ФЗ "О ратификации Европейской социальной хартии (пересмотренной) от 3 мая 1996 года").

Ратификация Хартии обеспечит гражданам дополнительные гарантии защиты социальных и экономических прав, а также послужит ориентиром для дальнейшего проведения реформ в социальной сфере.

Хартия подписана от имени Российской Федерации в г. Страсбурге 14 сентября 2000 г.

Кроме этого, в Федеральном Законе «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней» сказано, что: "Российская Федерация в соответствии со статьёй 25 Конвенции<sup>3</sup> признает компетенцию Европейской комиссии по правам

---

<sup>1</sup> Европейская социальная хартия (пересмотренная) (принята в г. Страсбурге 03.05.1996) // Бюллетень международных договоров, 2010, № 4. С. 17–67.

<sup>2</sup> «Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации» [электронный источник] // <https://rosmintrud.ru/social/social/100>

<sup>3</sup> Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Заклучена в г. Риме 04.11.1950) (с изм. от 13.05.2004) (вместе с Протоколом № 1 (Подписан в г. Париже 20.03.1952), Протоколом № 4 "Об обеспечении некоторых прав и свобод помимо тех,

человека получать заявления (жалобы) от любого лица, неправительственной организации или группы лиц, которые утверждают, что они являются жертвами нарушения Российской Федерацией их прав, изложенных в Конвенции и указанных Протоколах к ней, в случаях, когда предполагаемое нарушение имело место после вступления в действие этих договорных актов в отношении Российской Федерации". Кроме того, "Российская Федерация в соответствии со статьёй 46 Конвенции признает *ipso facto* и без специального соглашения юрисдикцию Европейского Суда по правам человека обязательной по вопросам толкования и применения Конвенции и Протоколов к ней в случаях предполагаемого нарушения Российской Федерацией положений этих договорных актов, когда предполагаемое нарушение имело место после их вступления в действие в отношении Российской Федерации"<sup>1</sup>. Ратификация данной Конвенции оказало существенного влияние на развитие российского конституционного права<sup>2</sup>.

26 ноября 1987 года в городе Страсбурге была принята Европейская Конвенция по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания. В соответствии с ней создаётся Европейский Комитет по Предупреждению Пыток и Бесчеловечного или Унижающего Достоинство Обращения или Наказания (в дальнейшем именуемый "Комитет"). Комитет посредством посещений изучает обращение с лицами, лишёнными свободы, с

---

которые уже включены в Конвенцию и первый Протокол к ней" (Подписан в г. Страсбурге 16.09.1963), Протоколом № 7 (Подписан в г. Страсбурге 22.11.1984) // Собрание законодательства РФ, 2001. 08 января. № 2, ст. 163; Бюллетень международных договоров, 2001. № 3.

<sup>1</sup> Прим: ст. 1 Федерального закона от 30.03.1998 № 54-ФЗ "О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней" // Собрание законодательства РФ, 1998. 06 апреля. № 14. Ст. 1514; Российская газета, 1998. 07 апреля. № 67.

<sup>2</sup> См: Ковлер А. И. Европейская конвенция: проблемы толкования и имплементации: монография. – М.: ИЗиСП; Норма, ИНФРА-М, 2019. – 400 с.

целью усиления, если это необходимо, защиты от пыток и от бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания<sup>1</sup>.

Федеральный Закон, принятый 28 марта 1998 года № 44-ФЗ, подписанный Президентом Российской Федерации Борисом Ельциным, «О ратификации Европейской конвенции по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания и Протоколов к ней» заключает в себе положение: Ратифицировать Европейскую конвенцию по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания от 26 ноября 1987 года и Протоколы к ней № 1 и № 2 от 4 ноября 1993 года, подписанные от имени Российской Федерации в городе Страсбурге 28 февраля 1996 года<sup>2</sup>.

Из вышесказанного можно сделать вывод о том, что Российская Федерация активно участвует в международных собраниях и заботится о тщательном изучении принимаемых конвенций и ратификации договоров о правах человека, корректирующих существующее законодательство.

Но, так как многие положения этих конвенций уже содержатся в Конституции РФ, то высшие органы законодательной власти РФ вносят в действующее законодательство только те предложения, которые могут дополнить положения существующих нормативных документов.

---

<sup>1</sup> Европейская конвенция по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания (ETS N 126) [рус., англ.] (Вместе с "Привилегиями и иммунитетами", "Пояснениями") (Заключена в г. Страсбурге 26.11.1987) (с изм. от 04.11.1993) // Конвенция и Приложение опубликованы в изданиях: Собрание законодательства РФ. 1998. 7 сентября, № 36. Ст. 4465; Бюллетень международных договоров. 1998. № 12. С. 3–16. Пояснения опубликованы в издании: Российский ежегодник международного права. 1992. – Санкт-Петербург: Социально-коммерческая фирма "Россия-Нева", 1994. С. 230–242.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 28 марта 1998 года № 44-ФЗ «О ратификации Европейской конвенции по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания и Протоколов к ней» // Собрание законодательства Российской Федерации, 1998. 30 марта. № 13.

### **Библиографический список**

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учётом поправок, внесённых Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. 2014. № 31. Гл.2.

2. Европейская социальная хартия (пересмотренная) (принята в г. Страсбурге 03.05.1996) // Бюллетень международных договоров, 2010, № 4. С. 17–67.

3. Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Заключена в г. Риме 04.11.1950) (с изм. от 13.05.2004) (вместе с Протоколом № 1 (Подписан в г. Париже 20.03.1952), Протоколом № 4 об обеспечении некоторых прав и свобод помимо тех, которые уже включены в Конвенцию и первый Протокол к ней (Подписан в г. Страсбурге 16.09.1963), Протоколом № 7 (Подписан в г. Страсбурге 22.11.1984)) // Собрание законодательства РФ, 2001. 08.01. № 2. Ст. 163; Бюллетень международных договоров, 2001, № 3.

4. Европейская конвенция по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания (ETS N 126) [рус., англ.] (Вместе с "Привилегиями и иммунитетами", "Пояснениями") (Заключена в г. Страсбурге 26.11.1987) (с изм. от 04.11.1993) // Конвенция и Приложение опубликованы в изданиях: Собрание законодательства РФ. 1998. 7 сентября. № 36. Ст. 4465.; Бюллетень международных договоров, 1998. № 12. С. 3–16. Пояснения опубликованы в издании: Российский ежегодник международного права. 1992. – Санкт-Петербург: Социально-коммерческая фирма "Россия-Нева", 1994. С. 230–242.

5. Федеральный закон "О международных договорах Российской Федерации" от 15.07.1995 № 101-ФЗ (последняя редакция) // Собрание законодательства РФ, 1995. 17.07. № 29. Ст. 2757; Российская газета, 1995. 21 июля. № 140. Ст. 14-15.

6. Федеральный закон от 28 марта 1998 года № 44-ФЗ «О ратификации Европейской конвенции по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания и Протоколов к ней» // Собрание законодательства Российской Федерации, 1998. 30 марта.

7. Федеральный закон от 30.03.1998 № 54-ФЗ "О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней" //

Собрание законодательства РФ, 1998. 06 апреля. № 14. Ст. 1514; Российская газета, 1998. 07 апреля. № 67.

8. Ковлер А.И. Европейская конвенция: проблемы толкования и имплементации: монография. – М.: ИЗИСП; Норма, ИНФРА-М, 2019. – 400 с.

**МЕЖДУНАРОДНЫЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ**

---

**МАТЕРИАЛЫ МЕЖВУЗОВСКОЙ  
НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЙ КОНФЕРЕНЦИИ**

**«ЗАЩИТА ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА:  
МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ  
И РОССИЙСКАЯ ПРАКТИКА»**

Компьютерная вёрстка Д.С. Кузнецов

Подписано в печать 13.10.2020. Формат 60 x 84 /16.

Бумага офсетная. Гарнитура «Таймс». Усл. печ. л. 18,75

Заказ 57/18. Тираж 500.

Отпечатано в типографии «Белый Ветер»