

**МЕЖДУНАРОДНЫЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ**



**КОНСТИТУЦИЯ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:  
ПЕРВЫЕ 25 ЛЕТ**

Сборник материалов  
Межвузовской научно-практической конференции,  
посвящённой 25-летию принятия  
Конституции Российской Федерации и  
Международному дню прав человека

МОСКВА – КОРОЛЁВ  
2019

УДК 34  
ББК 67.412  
Г 548

Г 548

Конституция Российской Федерации: первые 25 лет. Межвузовская научно-практическая конференция, посвящённая 25-летию принятия Конституции Российской Федерации и Международному дню прав человека. Сборник материалов / Под ред. д-ра юрид. наук проф. С.А. Глотова и канд. филос. наук, заслуж. юриста Московской обл. М.Ф. Гацко. – Москва – Королёв: Международный юридический институт, Белый Ветер. М.: 2019. – 436 с.

4 декабря 2018 года в Международном юридическом институте (г. Москва) прошла межвузовская научно-практическая конференция, посвящённая 25-летию Конституции Российской Федерации, на которой поднимались вопросы истории создания и развития Конституции России. В конференции приняли участие преподаватели, практические работники, аспиранты, студенты различных ВУЗов Российской Федерации.

В сборнике представлены доклады по широкому спектру вопросов, касающихся современного состояния и перспектив развития конституционных процессов в современной России и за рубежом.

Материалы предназначены для научных и педагогических работников, практикующих юристов, аспирантов, студентов и всех интересующихся проблемами становления и развития конституционализма в России.

ISBN

© Международный юридический институт, 2019.

## СОДЕРЖАНИЕ

<p><b>Вместо введения.</b> (Статья Дмитрия Медведева в журнале «Закон», №12 за 2018 год.) 25 лет Конституции: баланс между свободой и ответственностью .....</p>	7
<p><b>Готов С.А.</b> Конституция и конституционное развитие России: 1990–1993 годы. Проект Конституционной комиссии Съезда народных депутатов РСФСР.....</p>	21
<p><b>Асланян А.П.</b> Региональный компонент правового обеспечения местного самоуправления .....</p>	37
<p><b>Белова Т.В., Ерофеев Г.О.</b> Обеспечение конституционной гарантии права наследования в условиях реформирования законодательства .....</p>	55
<p><b>Бембетов А.П.</b> Роль конституции в борьбе с коррупцией .....</p>	60
<p><b>Боев С.В.</b> Правовая природа результатов оперативно- розыскной деятельности, полученных с применением специальных знаний, в системе уголовно-процессуального доказывания .....</p>	67
<p><b>Большакова А.Б.</b> Значение Конституции Российской Федерации в реализации международных договоров и соглашений в банковской сфере .....</p>	85
<p><b>Бродская В.А., Фомиченко М.П.</b> Личные права человека и гражданина в РФ: конституционно-правовой аспект .....</p>	94
<p><b>Будаева А.О., Фомиченко М.П.</b> Новые тенденции развития законодательства и правоприменительной практики по защите национальных меньшинств в РФ.....</p>	99
<p><b>Власов В.В.</b> Конституция Российской Федерации: пересмотр некоторых статей .....</p>	104

<b>Воронцов А.А., Черноброва С.В.</b> Конституционный подход к вопросу реализации пенсионной реформы в Российской Федерации .....	110
<b>Габриелян Э.</b> Основные проблемы федеративного устройства в Российской Федерации и пути их решения .....	119
<b>Гальцев М.В.</b> Проблема реализации свободы слова, митингов, шествий и демонстраций в Российской Федерации ...	125
<b>Гацко М.Ф.</b> Основы конституционного строя Российской Федерации и проблемы их практической реализации .....	131
<b>Гацко М.Ф., Наумов А.А.</b> Институт сельских старост и необходимость развития конституционных основ местного самоуправления .....	140
<b>Гловов С.А., Кузнецов А.А.</b> О социальном государстве замолвите слово (статье 7 Конституции России посвящается).....	150
<b>Гловова А.В.</b> Прокуратура как субъект права законодательной инициативы .....	162
<b>Гришина Т.М.</b> Эффективность реализации функций органов местного самоуправления .....	171
<b>Дерменджи А.Н.</b> Конституция СССР 1977 года: Конституция развитого социализма .....	187
<b>Евтушенко А.Д., Солдатова Л.В.</b> Проблема соблюдения прав человека на благоприятную окружающую среду в условиях риск-ориентированного подхода к контрольно-надзорной деятельности .....	192
<b>Исрапов А.А.</b> Конституция Российской Федерации и её влияние на конституционные реформы в Республике Дагестан .....	198
<b>Исрапов А.А., Хрисанов Д.В.</b> Варианты формирования парламента Российской Федерации в контексте конституционной реформы 1993 г. ....	203

<b>Казакова Е.Г.</b> Актуальные проблемы взаимодействия Президента РФ и Правительства РФ .....	212
<b>Какителашвили М.М.</b> Российский федерализм в контексте современных проблем .....	219
<b>Киченко Д.О.</b> Конституция Российской Федерации и конституции, уставы субъектов России: вопросы соотношения и реализации .....	232
<b>Корзан А.Э., Фомиченко М.П.</b> Конституционные основы защиты прав и свобод человека в Российской Федерации .....	238
<b>Курин В.Г.</b> Транзит президентской власти – постановка проблемы (на примере Казахстана) .....	243
<b>Лычагин А.Г.</b> Юбилей Конституции, юбилей ЕАЭС .....	253
<b>Мазаев В.Д.</b> Конституция РФ 1993 года: итоги и перспективы .....	265
<b>Милосердов А.С.</b> Конституционные основы правового государства и его состояние в современной России.....	275
<b>Мкртумова У.И., Гришина Т.М.</b> Исторические этапы и перспективы развития Конституции Российской Федерации.....	279
<b>Молчанова С.М.</b> Судьба референдума в Российской Федерации .....	290
<b>Овсянникова И.В.</b> Современные проблемы финансирования местного самоуправления в Российской Федерации .....	303
<b>Ращупкина М.Г.</b> Достойная жизнь и свободное развитие человека: конституционная норма или благое пожелание? (25-летию Конституции России посвящается).....	317
<b>Ромашова А.В., Солдатова Л.В.</b> Актуальные проблемы конституционно-правовой защиты права ребёнка на семью в РФ .....	328
<b>Сафронов А.С.</b> Некоторые вопросы правового регулирования банкротства индивидуального предпринимателя в системе экономических прав граждан .....	334

<b>Сахарова А.Н., Шаколюкова В.Д.</b> Стабильность конституции: нужны ли реформы? .....	343
<b>Синюков С.В.</b> Этапы становления и развития судебной власти в современной России .....	355
<b>Скидан П.Ю.</b> Сравнительный анализ Конституции РСФСР 1978 года и Конституции Российской Федерации 1993 года .....	370
<b>Фатхутдинова А.М.</b> Проблемы реализации принципов Конституции РФ .....	376
<b>Фомиченко М.П.</b> О механизме действия первоначальной учредительной власти .....	384
<b>Франк Е.Ю., Столяров Д.А.</b> Формы республиканского правления и принцип разделения властей: взаимосвязь явлений в современном конституционно-правовом пространстве .....	394
<b>Ходусов А.А.</b> К вопросу о защите прав граждан в сфере трудовых отношений Конституцией РФ и отраслевым законодательством, федеральными и региональными властями ...	402
<b>Цацкина К.В., Фомиченко М.П.</b> Равноправие мужчин и женщин в РФ: конституционно-правовые основы .....	410
<b>Шарипов М.Т.</b> Некоторые проблемы осуществления военными мужского пола родительских прав в части использования отпуска по уходу за ребёнком .....	415
<b>Юнацкевич Р.И., Тарадонов С.В.</b> Становление предприятия как имущественного комплекса в период первых 25 лет Конституции Российской Федерации .....	422
<b>Яценко М.А.</b> Конституционно-правовые основы свободы слова и права на доступ к информации в сети Интернет в Российской Федерации .....	428

---

## ВМЕСТО ВВЕДЕНИЯ

*(Статья Д.А. Медведева в журнале «Закон» № 12 за 2018 год)*

### **25 ЛЕТ КОНСТИТУЦИИ: БАЛАНС МЕЖДУ СВОБОДОЙ И ОТВЕТСТВЕННОСТЬЮ**

В этом году мы будем отмечать 25-летие принятия новой Конституции России. Казалось бы, четверть века – скромный срок по меркам истории российского права. Однако Конституция ценна не годами, а идеями, которые в ней заложены. Именно эти идеи влияют на нашу повседневную жизнь, позволяют чувствовать себя единой страной, строить правовую систему на современных началах, являться полноценным членом семьи цивилизованных народов.

XXI век – первый в тысячелетней истории страны, в который мы вступили с Конституцией. Конечно, и задолго до этого существовали источники права, которые могли претендовать на то, чтобы называться Основными законами государства. Однако ни один из них так ясно, емко, но одновременно системно и всеохватно не регулировал базовые начала построения государства и общества. И нам еще предстоит пройти большой путь практической реализации положений Конституции, раскрытия и осознания ее норм.

#### **1. Конституционная доктрина – основа для развития государства**

Неспециалисту Конституция будет казаться сборником деклараций и благих пожеланий. Конечно, это не так. Конституция – акт прямого действия. Она определяет не только структуру государственной власти и основы правовой системы, но и в целом очерчивает границы вмешательства государства в жизнь общества и каждого отдельного человека, провозглашает и гарантирует свободу личности.

Конституция 1993 г. стала первой конституцией в истории нашей страны, которая действует непосредственно. Государственные органы теперь не могут ссылаться на отсутствие урегулированного законом механизма реализации одного из конститу-

ционных прав, отказывая в признании такого права за гражданином. Норм Конституции теперь достаточно для того, чтобы каждый из нас мог требовать возмещения вреда, причиненного незаконными актами власти. Чтобы каждый гражданин России мог защищать право собственности, когда его отказываются признавать по формальным основаниям. Или сделать выбор между службой в армии и альтернативной гражданской службой.

Конституция сняла барьеры для вовлечения и людей, и страны в целом в мировое экономическое и культурное пространство. Граждане получили возможность путешествовать за пределы страны, общаться, вести бизнес, участвовать в культурной жизни за границами государства. Именно Конституция создала правовые гарантии этих возможностей.

В то же время Конституция потребовала осознания каждым гражданином своей собственной ответственности. Причем не только за свою судьбу и своё благополучие, но и за все, что происходит в государстве. Конституция освободила граждан от государственной опеки, предотвращая социальное иждивенчество. Возложила на каждого гражданина бремя решения общественных дел – от решения вопросов местного значения (в отделенном от государства местном самоуправлении) до формирования высших органов государственной власти и определения государственной политики.

Свободное формирование политических партий, конкурентные выборы дают возможности любому, кто стремится воплотить в жизнь свои политические взгляды, добиться этого, собирая единомышленников и убеждая других в правильности предлагаемой политической программы. Разумеется, если эти взгляды не носят экстремистского и деструктивного характера.

Никто из граждан не может возложить ответственность за то, что происходит в стране, на кого-то другого, потому что решение задач политического развития – дело каждого.

Именно такой смысл в Конституцию вкладывали ее авторы. Несмотря на то, что, в отличие от некоторых стран, у нас не принято называть вслух имена отцов-основателей, мы знаем тех людей, которые подарили стране Конституцию нового типа. Чьи смелость

духа, широта взглядов, интуиция вкупе с глубокими юридическими знаниями позволили открыть новую страницу в истории России.

Эту работу начали юристы Конституционной комиссии, которая приступила к подготовке проекта в 1992 г.<sup>1</sup> Затем, по распоряжению Б.Н. Ельцина, над документом работали в Конституционном совещании<sup>2</sup>. Было и несколько авторских проектов, которые легли в основу финального варианта. В том числе – проект С.С. Алексеева – А.А. Собчака, а также вариант, который готовила группа под руководством С.М. Шахрая. Над текстом Конституции работали более ста юристов. В их числе – С.А. Хохлов, Ю.Х. Калмыков, В.Ф. Яковлев, В.Д. Зорькин, В.А. Туманов, М.А. Краснов, Р.М. Цивилев, О.Е. Кутафин, А.М. Яковлев, Б.С. Эбзеев, А.И. Казанник, С.В. Степашин, О.Г. Румянцев, А.А. Котенков, Г.А. Сатаров, А.М. Макаров, П.В. Крашенинников.

Годы идут, и поколение юристов, участвовавших в создании текста новой Конституции, уходит от нас. Тем важнее знать и помнить, что они вкладывали в само назначение права. Известно выражение Сергея Сергеевича Алексеева о том, что: «...романтические и оптимистические ориентации, перекрывая известные минусы и издержки, являются опорой и надеждой, источниками веры в святость и неизбежное торжество Права»<sup>3</sup>.

Никакие политические или экономические катаклизмы не должны поколебать в нас веру в идеалы правового государства, заставить свернуть с дороги, выбранной нами вместе двадцать пять лет назад как альтернативы тоталитаризму, произволу и подавлению прав и свобод. Могут меняться правовые и экономические инструменты, появляться новые технологии, но идеи, которые определили общий путь нашего развития, должны оставаться неизменными.

---

<sup>1</sup> Постановление Верховного совета РФ от 22.01.1992 № 2225-1 «О положении о Конституционной комиссии».

<sup>2</sup> Распоряжение Президента РФ от 03.06.1993 № 408-рп.

<sup>3</sup> *Алексеев С.С.* Теория права: поиск новых подходов. Екатеринбург, 2000. С. 245–246.

## **2. Идеология Конституции – это права и свободы граждан**

Все, кто изучал в университете юриспруденцию, знают, что курс конституционного права начинается с рассуждений о самом названии учебной дисциплины: право государственное или все-таки конституционное? И вопрос не просто в названии, он в назначении Основного закона.

Не секрет, что первоначальный текст, например, Конституции США включал в себя, прежде всего, нормы о государственном устройстве, порядке формирования органов власти и их соотношении между собой. И лишь с дальнейшими поправками в ней появились положения о правах человека и гражданина. Показательно, что все советские Конституции начинались с разделов про политическое устройство и лишь потом закрепляли личные права.

Мы знаем, однако, что в условиях так называемой социалистической законности подавляющее большинство норм Основного закона о защите прав и свобод игнорировались, люди были беззащитны перед репрессивным аппаратом. Но даже само наличие в стране документа под названием «Конституция» позволяло советским диссидентам–правозащитникам взять на вооружение известный лозунг «Соблюдайте вашу Конституцию!», требовать от власти уважительного отношения к закрепленным в ней правам и свободам.

В Конституции 1993 г. уже в ст. 2 провозглашается, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью, а признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина есть обязанность государства.

Нельзя сказать, что другие разделы Конституции, посвященные федеративному устройству, высшим органам законодательной, исполнительной и судебной власти, менее значимы. Однако именно раздел, посвященный правам и свободам, определяет всю идеологию Основного закона, его внутреннюю логику.

Правильным будет считать, что никакого противостояния между разделами Конституции нет и не может быть. Все положения важны, хотя понятно, что реализовать в полном объеме конституци-

онные положения о правах и свободах бывает намного сложнее, чем учредить и сформировать новые органы власти и политические институты взамен прежних, как это произошло в 1993 г. Если представить себе этапы раскрытия и реализации гарантированных Основным законом положений, то самый сложный, долгий, но одновременно самый важный этап – этап внедрения каждой из 47 статей главы Конституции, посвященной правам и свободам человека и гражданина, в ткань права, в жизнь.

Действующая Конституция стремится к установлению баланса между свободой и ответственностью, избегая перекосов как в сторону прямолинейного либерализма, так и растворения интересов граждан в интересах общества и государства.

Признавая и защищая права человека, российская Конституция устанавливает пределы притязаний на защиту таких прав, не признавая правами те, которые явно входят в конфликт с ценностями, традиционными для российского общества. Тем самым сама идея прав человека получает новое прочтение по отношению к другим конституциям и обозначает особый, оригинальный и нестандартный подход к восприятию прав человека.

Именно общие принципы и нормы о правах и свободах человека стали основной, наиболее активно применяемой частью Конституции. Другие конституционные положения – о системе государственных органов, о распределении компетенции между ними – стали пониматься и восприниматься вполне определенно и однозначно. Хотя в первые годы после принятия Конституции эти нормы были предметом разнообразных споров, до того, как они были конкретизированы или на практике, или путем общего толкования, данного Конституционным Судом в своих постановлениях.

В частности, реализация предусмотренных Конституцией принципов территориального устройства России показала, что воплощение конституционных гарантий самостоятельности регионов не должно выливаться в региональный сепаратизм и стремление создать собственную государственность, выйдя из состава Российской Федерации. В то же время автономия регионов должна опираться на самостоятельные, активные и ответственные органы государственной власти, которые пользуются поддержкой и дове-

рием населения. А эффективный общественный контроль за деятельностью органов власти должен стать основой предотвращения коррупции и злоупотреблений в региональных органах. К сожалению, такие условия не могли быть обеспечены во всех российских регионах, и это потребовало использования предоставленной Конституцией возможности значительной централизации всей системы государственных органов с помощью утверждения законом общих принципов организации власти в субъектах России.

Система органов публичной власти, выстроенная на основании конституционных положений, стабильно и эффективно функционирует, а это дает основания считать успешным воплощение норм Конституции в жизнь.

### **3. Конституция – фундамент современного регулирования**

Конституция России 1993 г. может рассматриваться как выдержавшая проверку временем еще и потому, что за прошедшие 25 лет так и не потребовался ее радикальный пересмотр. Несмотря на все трудности переходной экономики, произошедший в конце 1980-х – начале 1990-х гг. развал хозяйственной системы, финансовые трудности и внешние шоки, угрозу гражданской войны, все последние двадцать пять лет неумолимо шел процесс реализации конституционных положений.

У нас появилось новое гражданское законодательство, основанное на принципах равенства субъектов, свободы договора и предпринимательской деятельности. Создана современная бюджетная система, которая позволяет аккумулировать и распределять средства для выполнения социальных обязательств перед гражданами. Российское уголовное законодательство соответствует мировым стандартам и направлено на реализацию принципов презумпции невиновности, правовой определенности при квалификации деяния как преступления и назначения наказания.

Все законодательство России было полностью обновлено за последние 25 лет на основе положений Конституции. Можно смело сказать, что не осталось ни одной значимой сферы регулирования, где старое советское законодательство сохранило бы свою силу.

И подавляющая часть работы по обновлению правового поля, изменению тысяч нормативных актов на всех уровнях власти в стране была проведена в последние 15 лет.

При этом базовые устои Конституции были сохранены в неизменном виде, что доказывает не только эффективность созданной ею системы правового регулирования, но и демонстрирует ее богатый потенциал, сочетание твердости основных принципов с гибким механизмом их практической реализации.

Реализация конституционных норм требует обеспечения действия ее принципов огромным массивом законодательных и подзаконных норм. Требуется воплощения этих принципов в административной и судебной практике, выработки общих подходов к их толкованию и применению. А также – разработки конституционно-правовой доктрины, без которой невозможно ни установить ориентиры в правоприменении, ни обеспечить подготовку новых поколений юристов, чьей задачей станет продолжение работы по воплощению в жизнь основных положений нашей Конституции.

Мы далеко продвинулись за прошедшие 25 лет, но многое еще необходимо сделать. Работа идет, хотя зачастую медленнее, чем хотелось бы. Однако практика меняется: сегодня государственный аппарат в России работает принципиально иначе, чем это было 25 лет назад. И в этом немалая заслуга конституционных норм, задавших вектор развития правовой и государственной системы на многие годы вперед.

#### **4. Социальное государство – курс на развитие России**

Но совершенствование законодательства вторично. Главное – улучшение жизни людей, создание условий для достойного развития каждого.

История не знает примеров бедного, но демократического и социального государства. В бедном и слабом государстве никогда не может быть качественного образования, здравоохранения и социального обеспечения. Экономическое благосостояние, рост доходов расширяют возможности для самореализации, и обязанность государства – защитить каждого, дать шанс на достойную жизнь.

Сама по себе Конституция не сделает людей сытыми, образованными, здоровыми и счастливыми, но именно она заставляет государство справедливо и рачительно распределять деньги, ориентироваться на мнение и интересы людей при осуществлении своих ежедневных функций, способствует развитию институтов гражданского общества.

Даже самый отъявленный скептик не сможет отрицать, что за последние два десятилетия страна неузнаваемо изменилась в лучшую сторону: построены тысячи километров современных дорог, миллионы квадратных метров жилья, современные больницы и школы, в разы выросли реальные доходы людей, увеличилась продолжительность жизни, россияне стали в целом жить намного лучше, чем в 1993 г.

Мы сами и наши родители даже представить тогда не могли, какие возможности будут доступны сегодня. Но в чем многие были уверены тогда – надежда на достойную жизнь невозможна без болезненного изменения общественного и государственного строя, без отказа от искусственных и уродливых политических, экономических и социальных конструкций. Именно символом надежды стала принятая на всенародном референдуме Конституция.

Нельзя забывать о том, что принятие Основного закона 25 лет назад посредством всенародного волеизъявления, голосами миллионов граждан придает ему особую легитимность, которая никогда и никем не могла быть поставлена под сомнение ни внутри страны, ни за ее пределами. В этом смысле можно вспомнить курьезную историю разработки в 1787 г. действующей Конституции США. Джеймс Мэдисон, один из ключевых участников тех событий, вспоминал потом, что «конституция могла стать неконституционной», так как несколько десятков человек, съехавшихся для ее обсуждения, не имели явных полномочий на одобрение ее текста от направивших их штатов<sup>4</sup>.

Легитимность, всенародный характер российской Конституции позволили ей пережить фактически в неизменном виде политиче-

---

<sup>4</sup> *Rodell F. 55 Men: The Story of the Constitution, Based on the Day-by-Day Notes of James Madison. Stackpole Books, 1986. P. 15–23.*

ские и социально-экономические преобразования, предопределить формирование современной модели федерализма, систему взаимоотношений различных уровней власти.

Важнейший итог принятия Конституции – возвращение всей государственной и общественной жизни в правовое, конституционное поле, отказ от насилия и конфронтации как способов решения политических проблем.

Как писал один из авторов текста Конституции Анатолий Александрович Собчак, с принятием Основного закона начался процесс политической стабилизации и структурирования, политическая борьба с улиц переместилась в парламент, а у различных политических групп появился стимул прийти к власти мирным легальным путем<sup>5</sup>. Путь конституционного развития позволил нам построить действительно суверенное и независимое государство, войти в семью современных демократических стран. Мы заняли свое место в системе международного права и международных отношений. Несмотря на внешнеполитическую турбулентность, последовательно, вместе с другими государствами отстаиваем принципы мирного разрешения международных споров, сотрудничества народов, борьбы с международным терроризмом.

## **5. Вперед – время судов**

Куда мы будем двигаться дальше? В каких направлениях можно прогнозировать развитие российского конституционализма?

Чтобы ответить на эти вопросы, обратимся к самому тексту Конституции, ст. 18 которой прямо закрепляет, что права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием.

За последнюю четверть века была сформирована система органов власти на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, компетенция которых четко разграничена законом. При этом обеспечена необходимая координация их работы для решения общих задач развития страны.

---

<sup>5</sup> Собчак А.А. Собрание сочинений в пяти томах. Т. V. Ч. 1. Воспоминания и публицистика. СПб., 2013. С. 574–575.

Многое было сделано и для создания современной судебной системы, приняты и действуют процессуальные кодексы, новое законодательство о судоустройстве, суды укомплектованы квалифицированными кадрами, за последние годы удалось обеспечить достойный уровень финансирования судов.

Следующий этап нашей общей работы – сделать так, чтобы, как и предписывает Конституция, весь государственный аппарат работал не как вещь в себе, решая сугубо внутренние задачи, но был направлен на реализацию принципов современного правового социального и демократического государства, концепции Конституции Человека<sup>6</sup>.

Формирование системы власти – далеко не конечная задача. Именно органы власти, согласно Конституции, обеспечивают реализацию прав и свобод человека. Именно они ответственны не просто за их признание и обеспечение, но и за развитие. В связи с этим можно предположить, что на следующем витке должен произойти переход от концентрации на государственном строительстве к развитию свободы человека, поощрению его инициативы. В таком случае именно судебная власть неизбежно станет «драйвером» тех преобразований, которые позволят продвинуться к воплощению идеалов демократического государства, на которых основана Конституция, мы станем свидетелями «эры судов». Лаконичный текст Основного закона сам по себе предполагает особое значение правосудия, в том числе конституционного, возможность развития норм Конституции посредством ее толкования и применения судами.

Именно судебная система имеет особое значение и в системе сдержек и противовесов, которая позволяет избежать сваливания к диктатуре.

В истории человечества усиление судебной власти, как правило, одновременно влекло за собой развитие прав человека. Именно суды нередко вставали на пути произвола. В судебной практике частую и достигается баланс прав и интересов различных групп: кредиторов и должников, правообладателей и пользователей права-

---

<sup>6</sup> См.: *Алексеев С.С.* Собрание сочинений в 10 т. Т. 4: Линия права. Концепция: сочинения 1990-х – 2009 гг. М., 2010. С. 82–83.

ми, работников и работодателей, государственных контролеров и проверяемых предприятий и т.д. Эффективное и независимое правосудие возвращает веру людей в торжество права и справедливости, веру в саму Конституцию.

«Эра судов» предполагает не только укрепление и развитие судебной ветви власти, но и выстраивание равноправного диалога между национальным и международным правосудием, защиту судебного и юридического суверенитета страны.

И здесь Конституция в ч. 3 ст. 46 дает четкие ориентиры для выстраивания такого взаимодействия, последовательного проведения принципа субсидиарности, который предполагает перенос именно на национальный уровень бремя защиты прав собственных граждан. А также – вспомогательный характер межгосударственных органов, при безусловном соблюдении норм международного права. Именно национальные суды в соответствии с положениями Конституции очерчивают красные линии в правовой системе, границы внутригосударственной компетенции, через которые не допускается внешнее вторжение.

При этом нельзя забывать о том, что и международное, и национальное правосудие в сфере прав человека направлено на решение единой задачи – защита свобод, противостояние неправомерным попыткам ограничения достоинства граждан, умаления их прав. И в решении этой задачи международные и национальные суды опираются на общие позиции. За прошедшие с принятия Конституции годы российская судебная система отчетливо продемонстрировала способность самостоятельно, без какой-либо внешней подпитки выполнять возложенную на нее Основным законом миссию.

Непосредственное действие Конституции обеспечивается теперь решениями специального суда – Конституционного. Именно существование такого органа позволяет сделать Конституцию реально применяемой, поскольку каждый гражданин, считающий, что его конституционные права были нарушены законом, примененным в его деле, может потребовать оценки конституционности такого закона. Конституционные нормы и принципы при рассмотрении этих дел интерпретируются в отношении конкретных ситуаций, что

позволяет обеспечить реализацию таких принципов во всех правовых областях и сферах. Конституционные положения перестали быть отвлеченными общими декларациями, они наполняются конкретным практическим содержанием, становятся аргументами в разнообразных правовых спорах, прежде всего спорах с органами публичной власти.

Именно практика российских Конституционного и Верховного судов позволила обеспечить права и интересы подозреваемых, обвиняемых и подсудимых<sup>7</sup>, лиц, привлекаемых к административной ответственности<sup>8</sup>, налогоплательщиков<sup>9</sup>, должников и взыскателей в исполнительном производстве<sup>10</sup>, других категорий субъектов, охватывающих миллионы граждан и юридических лиц.

## **6. Россия и Европа – 20 лет правового диалога**

2018 год – не только год юбилея Конституции, но и 20-летия участия России в Совете Европы. Решение о вступлении в Совет Европы – не было случайным, оно было предопределено самой логикой Основного закона страны.

За эти годы был пройден большой путь восприятия современных принципов демократии и верховенства права. В диалоге с Советом Европы нам удалось серьезно продвинуться в решении очень многих проблем, которые влияют на жизнь людей: обеспечения достойных условий содержания в местах лишения свободы, своевременного исполнения требований судебных актов, повышения качества правосудия, соблюдения прав при оказании психиатрической помощи, защиты прав собственности и многих других.

Особенно продуктивным этот диалог был в первые годы после принятия новой Конституции и вступления России в Совет Европы. Но диалог только тогда приносит результаты, когда он свободен от политизированности, практики двойных стандартов, голословных обвинений. Использование структур Совета Европы и других меж-

---

<sup>7</sup> См., напр.: Постановления КС РФ от 14.07.2011 № 16-П; от 17.10.2011 № 22-П; Пленума ВС РФ от 22.12.2015 № 58.

<sup>8</sup> См., напр.: Постановление КС РФ от 25.04.2011 № 6-П.

<sup>9</sup> См., напр.: Постановление КС РФ от 17.03.2009 № 5-П.

<sup>10</sup> См., напр.: Постановление КС РФ от 14.05.2012 № 11-П.

дународных организаций как инструментов давления на Россию – дорога в один конец. Путь, ведущий к расшатыванию и в конечном итоге уничтожению всей хрупкой системы сотрудничества и безопасности на континенте, сложившейся после краха Берлинской стены. И ответственность за ослабление существующей системы, которая вот уже почти 75 лет удерживает мир от большой войны, будет лежать на тех, кто пытается создать атмосферу недоверия и страха, считает, что экономическое и военное превосходство позволяет диктовать другим свою волю. Стремление к господству любой ценой, отказ от норм международного права только в прошлом веке два раза ставили Европу на грань катастрофы.

Мы знаем, что Конституция в части закрепления прав и свобод человека и идеологически, и текстуально основана в том числе на Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, полноправным участником которой вот уже два десятилетия является Россия. Европейская конвенция, принятая в 1950 г., стала реакцией европейских народов на ужасы Второй мировой войны, и лозунг ее разработчиков, подзабытый, но как никогда актуальный сегодня: *Never again*<sup>11</sup>. Приверженность основам Конституции позволяет нам верить в то, что Россия никогда снова не станет ареной ожесточенного гражданского противостояния, массовых репрессий, уничтожения и унижения миллионов людей, тоталитаризма и бесчеловечных социальных экспериментов.

Но власть должна соблюдать права своих граждан, независимо от участия в тех или иных международных организациях или конвенциях. Безусловный запрет пыток, недопустимость бесчеловечного и жесткого отношения, независимое правосудие, ограничение произвола и беззакония вытекают из духа и буквы самой Конституции РФ.

Идеи, на которых зиждется Основной закон, являются внутренним стимулом для развития прав и свобод человека. Наличие такого стимула, а не только мощь армии и флота, самодостаточ-

---

<sup>11</sup> Имеется в виду, что никогда снова не должно быть в Европе кровавой войны, геноцида и ксенофобии. См., напр.: Statement of Secretary General Jagland on Elie Wiesel. Strasbourg, 2016. URL: <https://www.coe.int/en/web/secretary-general/-/statement-of-council-of-europe-secretary-general-jagl...> (дата обращения: 28.11.2018).

ность национальной экономики предопределяет самостоятельность и независимость страны.

### **7. Потенциал Конституции: что дальше**

Периодически слышны голоса, призывающие решительно изменить текст Конституции или даже принять новый Основной закон. Конечно, такие изменения могут быть обусловлены вызовами времени, сама Конституция предусматривает четкий порядок ее корректировки. Наши отцы-основатели предусмотрели такой механизм, но также нельзя забывать и об их замысле, словах о том, что фундаментальные права человека, упорядоченная власть, правосудие, т.е. все то, что раскрывает предназначение Конституции, – не политика и не идеология. Это неизменные устои свободного сообщества свободных людей. И поэтому Конституция в принципе должна быть вечной. Она призвана ввести в качестве незыблемых соответствующие нормы и принципы навсегда, на не ограниченную каким-либо сроком или событиями перспективу<sup>12</sup>.

Изменения в Конституцию, конечно, могут быть направлены на актуализацию статуса органов власти, развитие тех или иных прав, но никогда не должны снижать уровень защиты личности, подрывать основы демократического устройства страны. Мне самому довелось представить предложения, направленные на совершенствование системы органов власти (о продлении срока полномочий Президента РФ и Государственной Думы, а также об отчетности Правительства России перед Государственной Думой). Но эти изменения были точечными и не затрагивали права личности.

Мы должны беречь Конституцию. Помнить о том, что каждое ее положение не просто юридически выверенное, но часто – выстраданное и омытое кровью. Именно ее положения придают нам надежду на лучшее. Уверен, что наша жизнь будет защищена правом. Что наше государство будет справедливым.

---

<sup>12</sup> См.: *Собчак А.А.* Собрание сочинений в пяти томах. Т. IV. Проблемы становления правового государства в России. СПб., 2013. С. 407–408.

**КОНСТИТУЦИЯ И КОНСТИТУЦИОННОЕ РАЗВИТИЕ РОССИИ:  
1990–1993 годы. ПРОЕКТ КОНСТИТУЦИОННОЙ КОМИССИИ  
СЪЕЗДА НАРОДНЫХ ДЕПУТАТОВ РСФСР<sup>13</sup>**

**Constitution fn and constitutional development of Russia: 1990–  
1993. Dfaft constitutional Commission of the Congress of people's  
deputies of the RSFSR's**

*Готов Сергей Александрович,*

*д-р юрид. наук, проф., проф. кафедры теории права и государственно-  
правовых дисциплин Международного юридического института,  
член Конституционной комиссии Съезда народных депутатов РСФСР*  
*glotov\_rgsu@mail.ru*

*Glotov S. A.,*

*doctor of law, Professor, Professor of the Department of theory of law and  
state-law disciplines of the International law Institute, member of the  
Constitutional Commission of the Congress of people's deputies of the RSFSR*

**Аннотация.** В тезисах доклада представлены основные положения проекта Конституции РФ, разработанного Конституционной комиссией

---

<sup>13</sup> См. подробно: Готов С.А., Фомиченко М.П., Насонкин В.В., Кочетков В.В., Какителишвили М.М. Конституционное право: Учебное пособие / Под ред. д.ю.н. проф. С.А. Глотова, д.ю.н. проф. М.П. Фомиченко. Изд. 2-е, доп. и испр. - М. Федеральный центр образовательного законодательства, 2018. С. 55–119; Конституционное право: учебник для бакалавров / Отв. ред. В.И. Фадеев. – М.: Проспект, 2014. С. 58–81; Конституционное право Российской Федерации: учебник для академического бакалавриата / В.А. Виноградов, В.Д. Мазаев, С.В. Масленникова; под ред. В.А. Виноградова. – 3-е изд-е, перераб. и доп. – М.: Юрист, 2014. С. 62–125; Готов С.А., Фомиченко М.П., Паюшин М.К. Правовое положение личности. Монография. - М.: Федеральный центр образовательного законодательства, 2014. – 620 с.; Шахрай С.М. О Конституции: Основной Закон как инструмент правовых и социально-политических преобразований / С.М. Шахрай; Отд-е общественных наук РАН. – М.: Наука, 2013- 919 с.; Актуальные вопросы конституционного права. Сб. докл. / Отв. ред. В.И. Фадеев. – М.: Изд. центр Университета им. Кутафина (МГЮА), 213. – 264 с.; Основы конституционного строя России: двадцать лет развития / Под ред. А.Н. Медушевского. – М.: Ин-т права и публичной политики, 2013. – 359 с.; Проблемы конституционного развития Российской Федерации: сб. статей / Отв. ред. В.И. Фадеев. – М.: Изд. центр Университета им. Кутафина (МГЮА), 213. – 560 с.; Современный конституционализм: Теория, доктрина и практика. Сб. науч. трудов / Отв. ред. Алферова Е.В., Умнова И.А. – М., 2013. – 228 с.; Теория и практика российского конституционализма. Сб. док. науч.-практ. конф. / Отв. ред. В.И. Фадеев. – М.: Изд. центр Университета им. Кутафина (МГЮА), 213. – 432 с.; Избранные конституции зарубежных стран. Учебное пособие / Отв. ред. Б.А. Страшун. – М.: Юрайт; ИД Юрист, 2011. – 795 с.

Съезда народных депутатов России. Сделаны некоторые обобщения (выводы) о развитии конституционных процессов в современной России.

**Abstract.** The abstract of the report presents the main provisions of the draft Constitution of the Russian Federation, developed by the Constitutional Commission of the Congress of people's deputies of Russia. Some generalizations (conclusions) about the development of constitutional processes in modern Russia are made.

**Ключевые слова:** Съезд народных депутатов России; Конституционная комиссия; проект Конституции РФ; развитие конституционализма в России.

**Key words:** Congress of people's deputies of Russia; Constitutional Commission; draft Constitution of the Russian Federation; development of constitutionalism in Russia.

## **I. Понятие и сущность Конституции**

Основной закон (система законов), обладающий высшей юридической силой и закрепляющий основы общественного строя и государственного устройства, взаимоотношений между государством и личностью, организации и деятельности системы государственных органов, выражающий волю и интересы народа в целом либо отдельных социальных слоёв (групп) общества и закрепляющий в их интересах важнейшие начала общественного строя и государственной организации соответствующей страны.

Остаётся сожалеть, что из её названия четверть века назад слова «Основной закон» были «выброшены». Правда, это «компенсируется» указаниями в действующей Конституции России 1993 года на то, что она: а) вместе с федеральными законами имеет верховенство на всей территории РФ (п. 2 ст. 4); б) имеет высшую юридическую силу, прямое действие, применяется на всей территории страны; в) законы и иные правовые акты, применяемые в Российской Федерации, не должны ей (Конституции) противоречить (п. 1 ст. 15); г) органы государственной власти и местного самоуправления, должностные лица, граждане, общественные организации и политические партии также обязаны соблюдать Конституцию РФ.

Следует также упомянуть о том, что данные положения входят в главу 1 Конституции РФ и составляют основы конституционного

стройка современной России и не могут быть изменены с помощью поправок к Конституции.

По форме конституция является юридическим документом. Она принимается парламентом, специальной конституционной ассамблеей, народом на референдуме, даруется монархом. Данный документ имеет высшую юридическую силу и является основой всего остального законодательства страны.

В нашей стране Конституция, как известно, была принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года, хотя в части регионов, например, на Северном Кавказе, «недобрала» необходимые 50% голосов участников голосования.

По меткому выражению Ф. Лассалья: «Действительная Конституция страны – фактическое соотношение сил, существующих в стране; писанная Конституция тогда лишь прочна и имеет значение, когда является точным выражением реального соотношения общественных сил».

Тогда, в 1993 году, соотношение сил до конца не было понятно, но вопрос решился в т.ч. в форме Указа Президента России Ельцина Б.Н. (был признан Конституционным Судом неконституционным), известных событий октября того же года у Дома Советов в Москве и ликвидацией самих Советов<sup>14</sup>, которые ещё несколько лет назад составляли политическую основу РСФСР – РФ, путём принятия новой Конституции РФ одновременно с выборами депутатов Государственной Думы России.

По мнению В.В. Путина, Конституция 1993 года «соединила два базовых приоритета – высочайший статус прав, свобод граждан и сильное государство, – подчеркнув их взаимную обязанность – уважать и защищать друг друга. Убеждён, конституционный каркас должен быть стабильным, и прежде всего это касается второй главы Конституции, которая определяет права и свободы человека и гражданина. Эти положения основного закона незыблемы. При этом жизнь не стоит на месте, и конституционный процесс нельзя рассматривать как окончательно завершённый, мёртвый. Точечные

---

<sup>14</sup> См. подробно: Глов С.А. Октябрь 1993-го: Хроники Десятого чрезвычайного Съезда народных депутатов России. – Краснодар: «Советская Кубань», 1999. – 64 с.

коррективы других глав Основного Закона, идущие от правоприменительной практики, конечно, возможны, а порой – необходимы»<sup>15</sup>.

## **I. Начало 1990-х годов. Необходимость смены Конституции России**

**1.** В начале 90-х гг. возникла необходимость коренных конституционных реформ и принятия нового основного закона. Эта необходимость была обусловлена следующими причинами



- Конституция РСФСР 1978 г. принималась как конституция республики в составе СССР, а в 1991 г. СССР распался;
- Конституция РСФСР 1978 г. принималась в период так называемого "развитого социализма", а в конце 80-х – начале 90-х гг. произошел отход от социалистического строя;
- Конституция РСФСР 1978 г. устанавливала систему власти Советов, в то время как в 1990-е гг. данная система работала менее эффективно;
- в 1991 г. прекратила свое существование КПСС, руководящая роль которой закреплялась в Конституции РСФСР 1978 г.;
- в 1992 г. в России началась радикальная экономическая реформа, а Конституция закрепляла в экономике социалистический уклад;
- реальностью в России была многопартийность;
- был введён пост Президента России, что значительно повлияло на ситуацию в стране;
- старая система власти уже не работала, а новая не была закреплена конституционно, что порождало острую борьбу между различными ветвями власти;
- иными причинами.

Действительно, начало 1990-х годов ознаменовалось радикальными переменами в жизни государства и общества, сломом старой политической системы СССР и РСФСР, так называемым «распадом» Советского Союза<sup>16</sup>, принятием Декларации о государствен-

<sup>15</sup> См.: Путин В.В. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию РФ / РГ, 2013. 13 декабря. Как известно, речь шла об объединении Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ, которое призвано направить судебную практику в единое русло, укрепить гарантии равенства всех граждан перед законом.

<sup>16</sup> См., напр.: Распад СССР. Документы и факты (1986–1991 г.) в 2 т. Т. II. Архивные документы и материалы / Под общ. ред. С.М. Шахрая. Сост. С.М. Попова, А.А. Яник. – М.: Кучково поле, 2016. – 824 с.

ном суверенитете РСФСР, в которой всё-таки нашлось место для нормы о создании нового Союза бывших республик СССР, созданием СНГ и т.д.

Активно работал «всевластный» Съезд народных депутатов РСФСР, который принял множество поправок в действующую тогда Конституцию, в т.ч. изменив название страны на Российская Федерация - Россия.

## **2. Борьба между законодательной и исполнительной властями – главное препятствие естественного конституционного процесса**

Борьба за власть между законодательной (Съезд народных депутатов РСФСР – РФ) и исполнительной (Президент, Правительство) властями стала главной причиной торможения конституционного процесса



Комиссия по подготовке новой Конституции была создана 22 июня 1990 года на I Съезде народных депутатов РСФСР. Комиссией был подготовлен проект Конституции РФ.



Однако попытки принять проект Конституции РФ (весна - осень 1992 г., весна 1993 г.) окончились безрезультатно. Проект предусматривал контроль парламента за Правительством и Президентом и не устраивал сторонников Президента на Съезде (около 40%). В свою очередь, Съезд отвергал предложения Президента. В России наступил конституционный кризис

В приведённом выше тезисе (утверждении) о борьбе за власть как серьёзном препятствии в развитии конституционного процесса, по мнению автора, есть определённая доля преувеличения, поскольку данный тезис не учитывает значительное ухудшение социально-экономической обстановки в стране, начале с 1 января 1992 года радикальных экономических реформ Е. Гайдара –

Б. Ельцина, приведших к крушению российской экономики и обнищанию значительной части населения<sup>17</sup>.

Срочное принятие (или не принятие) новой Конституции России, конечно, не могло так быстро повлиять на положение в бывшей «главной» республике СССР и теперь уже самостоятельной Российской Федерации.

### **3. Развитие конституционного кризиса. Референдум 12 декабря 1993 года<sup>18</sup>**

5 июня 1993 года сторонники Президента открыли конституционное совещание в г. Москве и выработали свой ("президентский") проект Конституции. Этот проект предусматривал



- чрезмерные полномочия Президента РФ (право назначать министров без согласия парламента и др.);
- слабую роль парламента, фактически лишение его контрольной функции;
- слабый контроль судебной власти за деятельностью исполнительной власти;
- иные положения, вызвавшие неприятие у Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ.

<sup>17</sup> О ситуации в экономике РСФСР - России в 1989-1992 годах см. подробно: Структура экономики России / Институт экономики РАН. Отв. ред. д.э.н. В.И. Маевский. – М., 1993. – 198 с.

<sup>18</sup> См. подробно: Баглай М.В., Габричидзе Б.Н. Конституционное право Российской Федерации. Учебник для вузов. Глава 5. Особенности принятия Конституции Российской Федерации 1993 года. – М.: ИНФРА-М, 1996. С. 82–95; Островский А.В., Расстрел «Белого дома». – М.: Яуза, Эксмо, 2008. – 640 с.; Съезд народных депутатов РФ (10, 1993, Москва). Десятый (Чрезвычайный) Съезд народных депутатов Российской Федерации 23 сентября – 4 октября 1993 г. В 3 т. – М.: РГИЭУ, 2010; Конституционный вестник. Независимый журнал по вопросам конституционализма, 2010, № 2; Авакян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность: 2-е изд. – М.: РЮИ, Сашко, 2000. – 528 с.

24 июня 1993 года парламент отказался сотрудничать с Конституционным совещанием, а Президент отказался сотрудничать с парламентом.



21 сентября 1993 года Президент РФ своим указом распустил Съезд народных депутатов и Верховный Совет РФ, чего Конституция не предусматривала.



Противостояние между сторонниками и противниками Президента завершилось трагическими событиями 3–4 октября 1993 года (штурмом здания парламента и подавлением его сторонников)



На 12 декабря 1993 года были назначены референдум по вопросу принятия новой Конституции и выборы в новый парламент. На референдум был вынесен проект Конституции, выработанный Конституционным совещанием, с незначительными дополнениями<sup>19</sup>.



12 декабря 1993 года Конституция РФ была принята большинством избирателей от числа пришедших при соблюдении кворума и вступила в силу.

Указ Президента РФ от 21.09.1993 № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» требовал: «прервать осуществление законодательной, распорядительной и контрольной функций Съездом народных депутатов Российской Федерации и Верховным Советом РФ». Указ запрещал Конституционному Суду собираться на свои заседания до начала работы Федерального Собрания РФ; вводил в действие Положение о федеральных органах власти на переходный период, а также Положение о выборах депутатов Госдумы, прекращал полномочия народных депутатов РСФСР, работающих в международных организациях, отправлял в отпуск сотрудников Аппарата Верховного Совета РФ, давал право президенту назначать Генерального прокурора России и т.д. В п. 1 данного Указа отмечалось, что Конституция РФ, зако-

---

<sup>19</sup> Шахрай С.М. О Конституции: Основной Закон как инструмент правовых и социально-политических преобразований / С.М. Шахрай; Отд-е общественных наук РАН. – М.: Наука, 2013. – 919 с.

нодательство России и её субъектов «продолжают действовать в части, не противоречащей настоящему Указу».

Несмотря на то, что Указ Президента России № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» был признан Конституционным Судом РФ не соответствующим Конституции России, и «служит основанием для отрешения Президента РФ от должности», он был реализован, в т.ч. и в части слома Советов и проведения выборов в Государственную Думу I созыва.

### **III. Основные этапы работы над проектом новой Конституции Российской Федерации**

I	<p><u>Июнь 1990 года</u> – создание I Съездом народных депутатов РСФСР Конституционной комиссии</p> <p><u>Сентябрь-ноябрь 1990 года</u> – подготовка и опубликование первоначального проекта Конституции РФ</p> <p><u>Ноябрь 1991 года</u> – представление проекта Конституции Президентом РСФСР V Съезду народных депутатов РСФСР</p>
II	<p><u>Март 1992 года</u> – рассмотрение и одобрение разделов проекта Конституции РФ (в первом чтении) Верховным Советом РФ</p> <p>Апрель 1992 года – одобрение VI Съездом народных депутатов РФ общей концепции конституционной реформы и основных положений проекта Конституции</p>
III	<p><u>Июнь 1992 года</u> – Президент РФ вновь возглавляет работу Конституционной комиссии, вносит поправки к официальному тексту проекта Конституции</p> <p><u>Сентябрь-октябрь 1992 года</u> – доработка проекта Конституции РФ с учётом многочисленных поправок (рассмотрено более 4000 поправок, в т.ч. замечания Комиссии Совета Европы «За демократию через право»)</p> <p><u>Октябрь 1992 года</u> – одобрение в основном проекта Конституционной комиссией и представление его Верховному Совету России; начало повторного постатейного обсуждения проекта в палатах Верховного Совета РФ (Совет Республики и Совет Национальностей)</p>

ПЛАНИРОВАЛОСЬ	
IV	<p><u>В январе-марте 1993 года</u> – опубликовать и широко обсудить проект новой Конституции, постатейно обсудив ее в Верховном Совете РФ, провести референдум в стране по основам конституционного строя Российской Федерации (первому разделу Конституции)</p> <p><u>В марте-апреле 1993 года</u> – первое чтение проекта Конституции РФ (оставшиеся разделы) на VIII Съезде народных депутатов РФ. Рассмотрение проекта Конституции РФ во втором чтении на IX Съезде народных депутатов РФ</p>
	<p><u>Осень 1993 года</u> – принятие новой Конституции Российской Федерации.</p>
ПРОИЗОШЛО	
V	<p><u>Сентябрь 1993 года</u> – Указ Президента РФ Б. Ельцина № 1400 о поэтапной конституционной реформе в России, роспуск Советов, блокада и последующий расстрел (3–4 октября 1993 года) Верховного Совета и X Съезда народных депутатов РФ</p>
VI	<p><u>Октябрь-ноябрь 1993 года</u> – работа Конституционного Совещания в г. Москве по проекту «Новейшей» Конституции РФ (проект, отличный от проекта Конституционной комиссии)</p> <p><u>12 декабря 1993 года</u> – принятие Конституции РФ всенародным голосованием.</p>

Как видно из приведённой таблицы, Съезд народных депутатов и Верховный Совет РС довольно активно и последовательно работали с материалами Конституционной комиссии Съезда народных депутатов РСФСР РФ, обсуждали по главам и постатейно проект будущей Конституции России. Это опровергает утверждение Ельцина Б.Н. в его Указе № 1400 о том, что конституционная реформа в Российской Федерации была «практически свёрнута». Наоборот, и Съезд народных депутатов, и Верховный Совет были настроены довести дело принятия новой конституции, что называется, до логического конца, в т.ч. приняв её на очередном, X Съезде народных депутатов РФ в 1993 году.

#### **IV. Основные положения Проекта Конституции РФ, подготовленного Конституционной комиссией:**

Демократические основы в жизни российского государства и общества, права и свободы человека и гражданские принципы народовластия, политического плюрализма, активное участие государства в хозяйственной деятельности.

Граждане имеют право оказывать сопротивление любой попытке насильственного устранения или изменения существующего Конституционного строя (ст. 4 проекта Конституции)

Основа экономики Российской Федерации – социальное рыночное хозяйство, где обеспечивается свобода экономической деятельности, предпринимательства и труда, разнообразие и равноправие форм собственности, их равная правовая защита, добросовестная конкуренция и общественная польза (ст. 9 проекта Конституции)

Равноправие всех форм собственности – частной (индивидуальной и коллективной), публичной (государственной и муниципальной), смешанной. Все собственники пользуются равной правовой защитой. Собственность неприкосновенна.

Широкие полномочия Верховного Совета РФ, близкие к парламентской республике, ставят под контроль Советов Президента и другие органы исполнительной власти; реализация принципа разделения властей.

Выборы глав регионов населением, подконтрольность администрации Совету Республики, края, области

Гарантии местному самоуправлению, обеспечение условий для его реализации. Местное самоуправление осуществляется через органы – Советы, земства, местную администрацию, местные референдумы, сходы граждан и т.д.

Государственное регулирование экономики, утверждение Верховным Советом РФ основных направлений внутренней и внешней политики государства, программ социально-экономического развития и т.д.

Положение о том, что земля, переданная бесплатно из государственной и муниципальной собственности в собственность негосударственных юридических, исключая колхозы, и физических лиц, не может быть продана в течение пяти лет после ее приобретения. Это ограничение действует в течение 10 лет со дня вступления Конституции РФ в силу.

- Президент РФ является высшим должностным лицом Российской Федерации, возглавляет исполнительную власть, представляет РФ во внутренних и внешних отношениях (ст. 92);
- Президент должен быть не моложе 35 и не старше 65 лет;
- Президент руководит деятельностью Правительства, возглавляет Совет безопасности;
- назначает с согласия Верховного Совета РФ председателя и членов Правительства РФ;
- представляет Верховному Совету РФ ежегодно проект федерального бюджета и постатейный отчет о его исполнении;
- обращается с посланиями к народу и к Верховному Совету;
- является Верховным главнокомандующим Вооружённых Сил РФ, руководит обеспечением безопасности РФ;
- руководит осуществлением внешней политики РФ;
- награждает федеральными государственными наградами;
- осуществляет право помилования ... и т.д.

Конечно, ни Президент России Ельцин Б.Н., ни его окружение не могли согласиться с большинством приведённых выше положений, в т.ч. с социальным рыночным хозяйством (они фактически выступали за «необузданный» «свободный» рынок), широкими полномочиями Верховного Совета, в т.ч. его контрольными функциями, развитием Советов на местах, предложенным порядком оборота земли и т.д.

И, конечно, в дело вступил личностный фактор – Б. Ельцин не собирался быть Президентом России только до 65 лет.

Согласно проекту Конституционной комиссии  
Президент не вправе:

- прекращать или приостанавливать деятельность Верховного Совета РФ, представительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Правительство РФ (ст. 98, 99 проекта Конституции РФ):

- осуществляет внутреннюю и внешнюю политику; действует под руководством Президента РФ, его структура, состав и компетенция определяются федеральным законом (ст. 98);
- председатель Правительства координирует деятельность членов Правительства (ст. 98);
- Правительство РФ принимает постановления и издает распоряжения, которые быть отменены Президентом РФ (ст. 98);
- отставка Правительства принимается Президентом РФ;
- Правительство РФ ежегодно отчитывается перед Верховным Советом РФ. любой член Правительства обязан представлять информацию парламенту по вопросам своей компетенции (ст. 99);
- Правительство РФ и члены Правительства обязаны отвечать на запросы и вопросы депутатов Верховного Совета РФ (ст. 99);
- Верховный Совет РФ может большинством голосов потребовать отставки членов Правительства или иного назначенного Президентом РФ должностного лица (ст. 99).

И в этом «сюжете» на тему будущей конституции Б. Ельцину вряд ли понравилось положение из проекта о лишении его права распускать Верховный Совет РФ и органы власти субъектов РФ. Не входили в планы исполнительной власти и положения о ежегодном отчёте о своей деятельности перед Верховным Советом РФ, праве Верховного Совета России требовать отставки отдельных министров и т.д.

**Выводы:**

1. Конституционной комиссией Съезда народных депутатов была проделана весьма серьёзная работа по подготовке проекта Конституции современной России. По мнению некоторых авторов (О.Г. Румянцев и др.), примерно 47% положений проекта (идеи, принципы, нормы и т.д.) были использованы Конституционным совещанием и вошли в текст ныне действующей Конституции РФ 1993 года<sup>20</sup>.

2. Текст, разработанный Конституционной комиссией, концептуальной и постатейно обсуждался на заседаниях Верховного Совета и Съезда народных депутатов РСФСР–РФ и с большой долей вероятности мог быть принят X Внеочередным Съездом народных депутатов России (октябрь, 1993 года).

3. Можно предположить, что политический кризис в России начала 1990-х годов мог быть разрушён конституционным путём (если бы Ельцин Б.Н. не прекратил своё участие в работе над проектом Конституции и др. факторы), выполняя график подготовки и принятия новой российской Конституции, установленный Съездом народных депутатов, и не был бы наделён чрезвычайными полномочиями тем же Съездом народных депутатов.

4. По-прежнему ряд идей, заложенных в проекте Конституции, разработанном Конституционной комиссии: о плановом характере развития экономики, едином народно-хозяйственном комплексе,

---

<sup>20</sup> См. подробно: Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия. Стенограммы, материалы, документы (1990–1993 гг.) / Под общ. ред. к.ю.н. О.Г. Румянцева. – М.: 2007–2010. В 6 томах (10 книгах). Румянцев О. Конституция Девяносто Третьего. История явления. Издание третье, испр. и доп. – М.: Изд-во РГ, 2018. – 400 с.

госрегулировании экономики, обороте земли, балансе полномочий законодательной и исполнительной власти, широких контрольных полномочия парламента), гражданском обществе, избирательной системе и т.д. могут быть использованы в наши дни путём внесения поправок в действующую Конституцию РФ.

5. Пережив свои первые 25 лет, Конституция Российской Федерации будет, видимо, "точечно" пополняться и исправляться дальше. Как вариант, это "широкое" конституирование Государственного совета (ст. 83), наделение Государственной Думы ФС РФ правом отправлять в отставку отдельно взятого министра (ст. 103), расширение круга субъектов права законодательной инициативы (ст. 104) за счёт Генерального прокурора РФ, Уполномоченного по правам человека в РФ и т.д. Внесение изменений и дополнений в Основной закон страны возможно по действующему законодательству (указанные вопросы не входят в Главы 1, 2 и 9 Конституции РФ).

6. Изменениям следует подвергнуть и ст. 109, 111, 117 и другие Конституции РФ, посвящённые роспуску Государственной Думы. Действительно, разве разумно, когда Президент РФ может (ст. 111) распускать парламент страны (одну из его палат) после трёхкратного отклонения представленных кандидатур Председателя Правительства РФ Государственной Думы... ", в т.ч. если все эти три кандидатуры – лишь одно лицо, как разъяснил Конституционный Суд РФ?

Это же касается и ст. 117 Конституции России, согласно которой роспуск Госдумы постоянно "висит" над ней в процессе "общения" (взаимодействия) с Правительством и Президентом РФ.

7. Видимо, пришло время (прошли 25 лет!) коллективно открыто обсудить и принять Федеральный конституционный закон, на основе которого созывается Конституционное Собрание, которое "либо подтверждает неизменность Конституции Российской Федерации, либо разрабатывает проект новой Конституции РФ ...". Известно, что проекты такого закона давно есть, как есть и проекты законов о парламенте страны, о правовых актах, которые также "пылятся на полках" их авторов и в различных структурах власти.

8. Да и сама действующая Конституция РФ не исчерпала всех своих возможностей. В ней по-прежнему есть неработающие статьи, положения. Например, палаты Федерального Собрания РФ (п. 4 ст. 100) никогда не собирались совместно для заслушивания посланий Конституционного Суда РФ, выступлений руководителей иностранных государств, хотя имеют на это право. Да и сам Конституционный Суд РФ никогда, например, не использовал своё право законодательной инициативы (п. 1 ст. 104).

9. В целом же "конституционная материя" является той областью, которой интересуются уже 25 лет и многие учёные, практики, общественные объединения, СМИ, граждане. Думается, что этот интерес будет сохраняться, о чём свидетельствует, например, исследование «Актуальные вопросы конституционного права», проведённое коллективом учёных во главе с автором в 2016–2018 годах<sup>21</sup>.

#### **Библиографический список:**

1. Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность: 2-е изд. – М.: РЮИ, Сашко, 2000. – 528 с.
2. Актуальные вопросы конституционного права. Сб. докл. / Отв. ред. В.И. Фадеев. – М.: Изд. центр Университета им. Кутафина (МГЮА), 213–264 с.
3. Баглай М.В., Габричидзе Б.Н. Конституционное право Российской Федерации. Учебник для вузов. – М.: ИНФРА-М, 1996.
4. Глотов С.А., Фомиченко М.П., Паюшин М.К. Правовое положение личности. Монография. – М.: Федеральный центр образовательного законодательства, 2014. – 620 с.
5. Глотов С.А., Фомиченко М.П., Насонкин В.В., Кочетков В.В., Какителашвили М.М. Конституционное право: Учебное пособие / Под ред.

---

<sup>21</sup> См., например: Глотов С.А., Губин А.Н., Насонкин В.В., Паюшин М.К., Фомиченко М.П. Актуальные вопросы конституционного права. Практикум для бакалавров. Ч. 4 / Под ред. д.ю.н. проф. С.А.Глотова. – М.: Федеральный центр образовательного законодательства. – М, 2018. – 330 с.; Глотов С.А., Губин А.Н., Матвеев В.Ю., Насонкин В.В., Ращупкина М.Г. Актуальные вопросы конституционного права. Практикум для бакалавров. Ч. 5 / Под ред. д.ю.н. проф. С.А.Глотова. – М.: Федеральный центр образовательного законодательства. – М, 2018. – 322 с.; Глотов С.А., Кочетков В.В., Насонкин В.В., Ращупкина М.Г. Актуальные вопросы конституционного права. Практикум для бакалавров. Ч. 6 / Под ред. д.ю.н. проф. С.А.Глотова. – М.: Федеральный центр образовательного законодательства. – М, 2018. – 320 с.

д.ю.н. проф. С.А. Глотова, д.ю.н, проф. М.П. Фомиченко. Изд. 2-е, доп. и испр. – М. Федеральный центр образовательного законодательства, 2018. С. 55–119.

6. Избранные конституции зарубежных стран. Учебное пособие / Отв. ред. Б.А. Страшун. – М.: Юрайт; ИД Юрист, 2011. – 795 с.

7. Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия. Стенограммы, материалы, документы (1990–1993 гг.) / Под общ. ред. к.ю.н. О.Г. Румянцева. – М.:– 2007–2010. В 6 томах (10 книгах).

8. Конституционное право Российской Федерации: учебник для академического бакалавриата / В.А. Виноградов, В.Д. Мазаев, С.В. Масленникова; под ред. В.А. Виноградова. – 3-е изд-е, перераб. и доп. – М.: Юрист, 2014.

9. Конституционное право: учебник для бакалавров / Отв. ред. В.И. Фадеев. – М.: Проспект, 2014.

10. Основы конституционного строя России: двадцать лет развития / Под ред. А.Н. Медушевского. – М.: Ин-т права и публичной политики, 2013. – 359 с.

11. Островский А.В., Расстрел «Белого дома». – М.: Яуза, Эксмо, 2008. – 640 с.

12. Проблемы конституционного развития Российской Федерации: сб. статей / Отв. ред. В.И. Фадеев. – М.: Изд. центр Университета им. Кутафина (МГЮА), 213. – 560 с.

13. Путин В.В. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию РФ / РГ, 2013. 13 декабря.

14. Румянцев О. Конституция Девяносто Третьего. История явления. Издание третье, испр. и доп. - М.: Изд-во РГ, 2018. - 400 с.

15. Современный конституционализм: Теория, доктрина и практика. Сб. науч. трудов / Отв. ред Алферова Е.В., Умнова И.А. – М., 2013. – 228 с.

16. Съезд народных депутатов РФ (10, 1993, Москва). Десятый (Чрезвычайный) Съезд народных депутатов Российской Федерации 23 сентября – 4 октября 1993 г. В 3 т. – М.: РГИЭУ, 2010.

17. Теория и практика российского конституционализма. Сб. док. науч.-практ. конф. / Отв. ред. В.И, Фадеев. – М.: Изд. центр Университета им. Кутафина (МГЮА), 213. – 432 с.

18. Шахрай С.М. О Конституции: Основной Закон как инструмент правовых и социально-политических преобразований / С.М. Шахрай; Отд-е общественных наук РАН. – М.: Наука, 2013. – 919 с.

## РЕГИОНАЛЬНЫЙ КОМПОНЕНТ ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

### The regional component of local self-government legal support

*Асланян Артур Павликович,*

*аспирант второго года обучения*

*Сочинского государственного университета*

*arthur1111@yandex.ru*

*Aslanyan A. P.,*

*graduate student second-year students of Sochi state University*

**Аннотация.** Статья посвящена проблеме формирования федерального и регионального законодательства в сфере местного самоуправления, его регионального компонента на примере Краснодарского края и города Сочи. Автор обращает внимание на то, что реформы МСУ объективно порождаются рядом факторов, связанных с приспособления территориальных структур к меняющимся реалиям, укреплением экономических основ деятельности местных сообществ. Дальнейшее развитие МСУ связывается как с реформированием его организационных структур, так и укреплением его материально-финансовых основ.

**Annotation.** The article is devoted to the problem of formation of Federal and regional legislation in the field of local self-government, its regional component on the example of the Krasnodar region and the city of Sochi. The author draws attention to the fact that the reforms of LSG are objectively generated by a number of factors related to the adaptation of territorial structures to changing realities, strengthening the economic foundations of local communities. The further development of IAS is linked both to the reform of its organizational structures and to the strengthening of its material and financial foundations.

**Ключевые слова:** местное самоуправление; федеральное законодательство; региональное законодательство; оценка деятельности МСУ; Краснодарской край; город Сочи.

**Key words:** local self-government; Federal legislation; regional legislation; evaluation of LSG activities; Krasnodar region; Sochi city.

I. Наряду с децентрализацией и деконцентрацией публичной власти, реформированием самых различных аспектов организации местного самоуправления (МСУ), современной мировой и отечест-

венной тенденцией в данной сфере является создание регионального уровня властного управления, обладающего достаточно широкими полномочиями.

Характер реформ зависит от конкретной страны, её территориальной протяжённости, численности населения, часто от национального характера последнего. Например, в некоторых небольших странах – членах Совета Европы отсутствует региональный уровень (Лихтенштейн, Мальта), в ряде других современных стран существует только один промежуточный уровень между наиболее низким уровнем управления и центральным, в Люксембурге – дистрикты, в Нидерландах – провинции, в Ирландии – графства, в Швеции – Ланы и т.д. Реформы и укрепление МСУ в странах Западной Европы проходили в различное время: в ФРГ в 1980 г., в Австрии в 60 – начале 70-х гг., во Франции в 60–70 гг., а наиболее кардинальная в 1982 г., в Италии в 1970–1973 гг., в Греции в 1980 г. (был принят новый муниципальный кодекс), в Дании в 1973 г., в Норвегии в 60-е г., в Великобритании в 70–80 гг. [14, с. 847–858].

Применительно к Российской Федерации речь идёт о том, что конституционно-правовой статус субъектов определяется ст. 1, 4, 5, 8, 9, 10, 11, 12, 15, 63, 71, 72, 73 и другими Конституции России, а также рядом федеральных законов. Обращает на себя внимание, что: а) сама Российская Федерация состоит из республик, краёв, областей, городов федерального значения, включая Республику Крым и г. Севастополь; б) субъекты РФ имеют свои конституции, уставы, законодательство; в) все субъекты РФ во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти равноправным между собой; г) законодательным (представительным) органам государственной власти субъектов РФ предоставлено право законодательной инициативы на федеральном уровне; д) субъекты РФ равноправны; е) власть в субъектах Федерации осуществляют формируемые ими органы государственной власти, ж) субъекты РФ активно взаимодействует с местным самоуправлением, в т.ч. формируя законодательную базу его деятельности с учётом исторических традиций региона (как указано в п. «н» ст. 72 Консти-

туции России, именно субъект РФ устанавливает общие принципы системы органов местного самоуправления) [26].

При этом федеративное устройство РФ основано на её государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ, равноправии и самоопределении народов в РФ (п. 3 ст. 5 Конституции РФ) [2].

Однако взаимодействие органов власти осуществляется не только по линии «субъект – МСУ», но и местное самоуправление, его органы, граждане активно взаимодействуют с органами МСУ других городов, районов, поселений, не входящих в данный субъект РФ [3, 4, 8, 9].

Следует также помнить, что согласно ст. 73 Конституции РФ, «вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти», которая, в свою очередь, зачастую распространяется на местное самоуправление в регионе.

На это указывается в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ (с последующими изменениями и дополнениями). Например, в п. 1 ст. 1 данного закона определяется, что «местное самоуправление в Российской Федерации – форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных ... законом субъектов Российской Федерации, самостоятельно и под свою ответственность решение населением ... вопросов местного значения, исходя из интересов населения, с учётом исторических и иных местных традиций».

Правовую основу местного самоуправления, согласно Федеральному закону № 131-ФЗ «Об общих принципах ...» составляют не только международно-правовые документы, Конституция и федеральное законодательство России, но и конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ

(см. об этом, например: [5, 6, 15, 16]), уставы муниципальных образований, решения, принятые на местных референдумах и сходах граждан и иные муниципальные правовые акты.

В. п. 1 ст. 6 Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах ...» содержится довольно обширный перечень полномочий, которыми обладают органы государственной власти РФ в отношении МСУ. Это правовое регулирование вопросов: а) организации МСУ в субъекте РФ; б) полномочий и ответственности органов государственной власти субъектов РФ и их должностных лиц в отношении МСУ; в) обязанностей и ответственности органов МСУ и его должностных лиц (в пределах своих полномочий); г) обязанностей и ответственности органов МСУ и его должностных лиц в случае наделения их отдельными государственными полномочиями.

Это и выделение за счёт средств бюджета субъекта РФ (ч. 2 ст. 18.1 Федерального закона № 131-ФЗ) «грантов муниципальным образованиям в целях содействия достижения и(или) поощрения достижения наилучших значений и показателей» и других мер финансовой, материальной поддержки развития местного самоуправления.

При этом не сами субъекты РФ, их представительные (законодательные) органы или главы регионов (губернаторы) утверждают показатели для оценки эффективности деятельности органов МСУ, а Президент РФ (п. 1 ст. 18.1 Федерального закона № 131-ФЗ).

На решение этой проблемы направлен Указ Президента РФ «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» № 607 от 28 апреля 2008 года.

В данный перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов указами Президента неоднократно вносились изменения и дополнения, в т. ч. такие:

1. Число субъектов малого и среднего предпринимательства в расчете на 10 тыс. человек населения.

2. Доля среднесписочной численности работников (без внешних совместителей) малых и средних предприятий в среднесписоч-

ной численности работников (без внешних совместителей) всех предприятий и организаций.

3. Доля протяженности автомобильных дорог общего пользования местного значения, не отвечающих нормативным требованиям, в общей протяженности автомобильных дорог общего пользования местного значения.

4. Доля населения, проживающего в населенных пунктах, не имеющих регулярного автобусного и (или) железнодорожного сообщения с административным центром городского округа (муниципального района), в общей численности населения городского округа (муниципального района).

5. Доля площади земельных участков, являющихся объектами налогообложения земельным налогом, в общей площади территории городского округа (муниципального района).

6. Доля детей в возрасте от одного года до шести лет, состоящих на учете для определения в муниципальные дошкольные образовательные учреждения, в общей численности детей в возрасте от одного года до шести лет

и так далее.

Следует отметить, что указанные показатели деятельности МСУ и его органов менялись на протяжении 2008–2018 годов, но они по-прежнему играют позитивную роль в оценке эффективности местной публичной власти, наиболее приближенной к населению.

**II.** В Краснодарском крае реформа местного самоуправления началась с принятия Закона Краснодарского края «О местном самоуправлении в Краснодарском крае» от 7 июня 2004 года [12, 13, 14, 20, 23]. Главное предназначение данного закона в том, что он отменил ряд краевых законов, в области местного самоуправления, которые не соответствовали новому федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». В своей основе закон Краснодарского края копирует федеральный закон. Дополнение к ФЗ вносит только статья 27 данного закона, устанавливающая следующие варианты наименования представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно-

распорядительного органа муниципального образования) в Краснодарском крае:

1) представительный орган муниципального образования:

- сельского (городского) поселения: совет, собрание;

- муниципального района, городского округа: совет, дума, собрание.

2) глава муниципального образования:

- сельского (городского) поселения: глава (наименование сельского (городского) поселения);

- муниципального района: глава (наименование муниципального района);

- городского округа: глава (наименование городского округа);

3) местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования):

- сельского (городского) поселения: администрация (наименование сельского (городского) поселения);

- муниципального района: администрация (наименование муниципального района);

- городского округа: администрация (наименование городского округа).

Затем в данную статью (понятия) были внесены изменения, касающиеся создания внутригородского района (совет, собрание, глава), что нашло отражение в законе Краснодарского края от 26.12.2014 № 3086-КЗ.

Также были разработаны законы об условиях контракта с главами муниципальных образований, об установлении численности представительных органов местного самоуправления вновь образованных муниципальных образований первого созыва. Работает комитет ЗСК по вопросам местного самоуправления административно-территориального устройства и социально-экономического развития территорий.

Действительно, Закон Краснодарского края «О местном самоуправлении в Краснодарском крае» от 7 июня 2014 года № 717-КЗ – весьма объёмный документ (содержит 9 глав и 39 статей), во многом повторяет Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации».

Он поменял 16 редакций, в т.ч. 4 раза дополнялся и изменялся в 2015 году и 1 раз в 2014 году (это связано с очередным реформированием МСУ на федеральном уровне).

Краевой закон опирается на раздел V «Местное самоуправление» Устава Краснодарского края (менялся и дополнялся за это время 19 раз), который содержит следующие определения:

«1. Местное самоуправление в Краснодарском крае – форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, – законами края, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.

2. Местное самоуправление осуществляется в границах муниципальных образований.

3. Структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно».

Ст. 76 Устава Краснодарского края также содержит записи о том, что «Органы местного самоуправления управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения в соответствии с федеральным и краевым законодательством».

«Полномочия органов государственной власти края в области местного самоуправления осуществляются в соответствии с федеральным законодательством».

«Органы государственной власти края в пределах своей компетенции обеспечивают государственные гарантии прав населения на осуществление местного самоуправления» (ст. 77–79 Устава Краснодарского края).

Закон Краснодарского края о местном самоуправлении содержит традиционную запись (ст. 3–4) о том, что «осуществление исполнительно-распорядительных и контрольных полномочий органами государственной власти Краснодарского края в отноше-

нии муниципальных образований и органов местного самоуправления допускается только в случаях и порядке, установленных Конституцией РФ, федеральными конституционными законами Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними законами Краснодарского края».

«По вопросам местного значения населением муниципальных образований непосредственно и (или) органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления принимаются муниципальные правовые акты».

«Муниципальные правовые акты принимаются также по иным вопросам, отнесенным уставом муниципального образования в соответствии с федеральными законами к полномочиям органов местного самоуправления и (или) должностных лиц местного самоуправления».

«По вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами Краснодарского края, могут приниматься муниципальные правовые акты на основании и во исполнение положений, установленных соответствующими федеральными законами и (или) законами Краснодарского края».

«Муниципальные правовые акты, принятые органами местного самоуправления, подлежат обязательному исполнению на всей территории муниципального образования».

Краевой закон о местном самоуправлении (ст. 4) определяет систему муниципальных правовых актов, содержащую:

1) устав муниципального образования, правовые акты, принятые на местном референдуме;

2) нормативные и иные правовые акты представительного органа муниципального образования;

3) правовые акты главы муниципального образования, местной администрации и иных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставом муниципального образования».

**III.** Сам Краснодарский край, образованный, как известно, 13 сентября 1937 года<sup>22</sup>, входит в состав Южного федерального округа (ЮФО) и является одним из его лидеров в социально-экономическом отношении. В административно-территориальном отношении Краснодарский край делится на 38 районов, 15 городов краевого подчинения и включает 11 городов и 21 посёлок городского типа районного подчинения, 389 сельских (поселковых, станичных) округов, 1717 сельских населённых пунктов.

В рамках муниципального устройства, в границах административно-территориальных единиц края к 1 января 2016 года всего образовано 426 муниципальных образований, в том числе:

- 7 городских округов,
- 37 муниципальных районов,
- 30 городских поселений,
- 352 сельских поселения.

*Городские округа и их центры:*

- Город Краснодар – Краснодар
- Город Новороссийск – Новороссийск
- Город-курорт Геленджик – Геленджик
- Город Горячий Ключ – Горячий Ключ
- Город-курорт Сочи – Сочи
- Город Армавир – Армавир
- Город-курорт Анапа – Анапа.

Известно, что существуют различия в социально-экономическом развитии российских регионов. Например, по данным рейтингового агентства «РИА Рейтинг» [25]<sup>23</sup>, они весьма существенны. В России есть 10–15 субъектов-лидеров и значительное количество отстающих регионов, что, конечно, отрицательно

---

<sup>22</sup> В этот день, 13 сентября 1937 года, Постановлением ЦИК СССР Азово-Черноморский край был разделён на Краснодарский край с центром в г. Краснодаре и Ростовскую область с центром в г. Ростове-на-Дону [17]. 15 января 1938 года Верховный Совет СССР утвердил это решение [18], затем его одобрил (1938) Верховный Совет РСФСР. Во времена имперской России территорию Кубани занимала Кубанская область (1860) и Черноморское казачье войско. В 1900 году здесь проживало 2 млн человек, в наши дни – более 5 млн человек [11].

<sup>23</sup> «РИА Рейтинг», медиагруппа «МИА Россия сегодня» в 2018 году в 6-й раз представили рейтинг качества жизни населения в российских регионах. Он сформирован из 82 индикационных показателей по 11 направлениям (группам)

сказывается на уровне и качестве жизни в подавляющем числе муниципалитетов в данных регионах.

**Рейтинг российских регионов по качеству жизни – 2017**  
(из 100 возможных)

Субъекты РФ	Позиция в рейтинге– 2017	Позиция в рейтинге– 2017	Позиция в рейтинге– 2016
1. Москва	76,9	1	1
2. Санкт-Петербург	75,8	2	2
3. Московская обл.	70,5	3	3
4. Республика Татарстан	65,5	4	4
5. Белгородская обл.	64,0	5(+1)	6
6. Краснодарский край	62,8	6(1)	5
7. Воронежская обл.	61,2	7	7
8. Липецкая обл. 59,5	59,5	8(+1)	9
9. Ханты-Мансийский автономный округ	58,4	9(-1)	8
10. Калининградская обл.	57,0	10(+1)	11
11. Свердловская обл.	56,8	11(+1)	12
12. Ленинградская обл.	56,6	12(+1)	12
13. Тюменская обл.	55,8	13(-3)	10
14. Нижегородская обл.	55,5	13	14
15. Курская обл.	54,4	15	15
18. Ростовская обл.	52,9	18	18
22. Ставропольский край	51,5	23(+6)	29
23. Севастополь	50,9	23(+6)	29
29. Республика Адыгея	48,3	29(-7)	22
55. Республика Крым	41,9	55(+11)	66
68. Чеченская республика	36,6	68(+6)	74
72. Республика Северная Осетия – Алания	35,5	72(-15)	57
72. Республика Дагестан	35,1	73	73
75. Кабардино-Балкарская республика	33,6	75	75
79. Республика Калмыкия	27,2	79(+4)	83
83. Карачаево-Черкесская республика	25,0	83(-4)	79
84. Республика Ингушетия	19,5	84	84

Несложно заметить, что Северо-Кавказские республики являются аутсайдерами в рейтинге качества жизни в РФ, для некоторых из них этот рейтинг за 2016–2017 годы понизился весьма значительно (Республика северная Осетия – Алания сразу на 15 пунктов, Республика Адыгея – на 7 пунктов, Карачаево-Черкесская республика – с рейтинговыми баллами от 48,3 до 25,0 баллов, при пороговом среднем балле в 46 баллов). В конце рейтингового списка (на старых позициях) остались в 2017 году Дагестан, Кабардино-Балкария, Ингушетия.

Положительный рывок (за счёт значительных государственных инвестиций) сделали Республика Крым (+11), поднявшись сразу с 66 на 55 место в рейтинге, Севастополь и Ставропольский край, Чеченская республика, что должно свидетельствовать о повышении уровня и качества жизни в этих регионах.

А ведь известно, что большинство из приведённых выше вопросов решается в муниципальных образованиях, где создаются (или, наоборот, теряются) рабочие места, развивается (или затухает) малый бизнес, дети обеспечиваются местами в дошкольных учреждениях.

На это обращал внимание, например, и первый заместитель главы города Сочи А.Н. Рыков, пытаясь выявить соотношение государственных и муниципальных интересов в процессе ведения хозяйственной деятельности, реализация органами МСУ властных полномочий. Рыков сетует в т.ч. на то, что границы самостоятельности деятельности органов власти МСУ, в т.ч. в хозяйственной деятельности (например, развития туризма, что важно для г. Сочи) не велики и, «более того, у государственных структур любого уровня есть право вмешиваться в эту область компетенции муниципальных образований. ... На практике любые решения, принятые на муниципальном уровне вне прямого указания федерального или регионального закона, ведут к его обжалованию в судебном порядке (прокуратурой или иными органами государства» [20, с. 7].

Такое положение, безусловно, не способствует экономическому развитию муниципалитета, пополняемости его бюджета, росту его расходной части в интересах населения.

Что касается самого муниципального образования города-курорта Сочи (его Устав был принят решением Городского собрания Сочи 29.07.2010 № 92, в редакции 31 мая 2017 он содержит 10 глав, 96 статей), то ему, естественно, свойственны все те проблемы, которыми «болеют» МСУ в РФ, за исключением тех, которые город приобрёл в ходе подготовки к Олимпийским играм 2014 года и чемпионату мира по футболу 2018 года.

Речь идёт, в первую очередь, о значительном прогрессе в развитии дорожной сети города-курорта за счёт федеральных и краевых финансовых средств и материальных ресурсов, строительстве социально-важных объектов спортивного и иного профиля мирового уровня, значительного роста популярности курорта и за счёт горного кластера и «Красной поляны», «Роза-хутора» и т.д.), что сделало его круглогодичным в полном смысле этого слова.

Однако появились коммунальные и иные проблемы, связанные со стремительным ростом численности населения города (оно увеличилось в разы), необходимости поддержания (в т.ч. загрузки) спортивных объектов (так называемого «олимпийского наследия»), отсутствием многих жильцов многоквартирных домов в зимнее время и т.д. Все эти и подобные вопросы находятся в поле зрения федеральных, региональных и муниципальных властей и решаются по мере их актуализации и согласно финансовым возможностям.

Экономисты исследовали следующие проблемы управления: особенности организации управления курортно-туристским комплексом г. Сочи в советский и постсоветский периоды; состояние и перспективы развития системы управления в г. Сочи в условиях рынка; реорганизация структуры управления в г. Сочи; совершенствование законодательной базы в области управления инвестициями и создание привлекательного инвестиционного климата в г. Сочи, теоретические особенности комплексного анализа органов местного самоуправления, экономика и управление г. Сочи в условиях подготовки к Олимпиаде. Вместе с тем в отечественной исторической науке XX – начала XXI вв. исторического и историографического исследований системы управления в г. Сочи создано не было.

Исследуя эволюцию управления в г. Сочи и её особенности в XX – начале XXI века, Н.А. Куликов [11] приходит к ряду интерес-

ных выводов, которые полезны для изучения проблематики правового регулирования (обеспечения) деятельности МСУ. Среди них выделим следующие:

– система управления в г. Сочи уходит своими корнями в дореволюционный период истории российского права, с образования посада Сочи в 1896 году<sup>24</sup> и введения в 1898 году упрощённой формы общественного управления, формирования городского управления, которое сложилось к первому десятилетию XX века;

– система управления курортом претерпела трансформацию в первом десятилетии – конце 30-х годов XX века, переход к советской системе управления (с мая 1920 года) в Сочинском округе. Благодаря большому вниманию Советской власти небольшое поселение Сочи стало городом с комфортабельными здравницами и промышленными предприятиями.

– Свою специфику имеет управление в г. Сочи в перестроечный и постсоветский периоды (вторая половина 1980-х – начало XXI века). Создаются новые органы управления городом, формируется федеральная политика в отношении г. Сочи.

«В данный период система управления в г. Сочи подверглась нескольким модификациям, – пишет Н.А. Куликов. – Первые изменения возникли во время Перестройки, когда основной тенденцией развития санаторно-курортной отрасли в г. Сочи стала многофункциональность. В начале 1990-х гг. Сочи утратил постоянную поддержку со стороны государства, что проявилось во временном упадке градообразующей для города санаторно-курортной отрасли, падении уровня жизни сочинцев. Государственная помощь федерального центра во второй половине 1990-х гг. способствовала стабилизации положения, возрождению туристско-рекреационной сферы на коммерческой основе. Местные органы исполнительной и представительной власти приняли десятки решений, направленных на совершенствование системы управления хозяйством г. Сочи.

---

<sup>24</sup> 23 мая 1896 года была образована Черноморская губерния в составе Новороссийского, Даховского и Туапсинского округов с центром в г. Новороссийске, и посад Даховский был переименован в посад Сочи. 1 мая 1898 года Сочи был преобразован в городское поселение с упрощённым общественным управлением (староста, помощники с 12 уполномоченными). До революции господствовала система самоуправления курортом, опирающаяся на капиталовложения частных лиц.

В начале XXI в. г. Сочи явно нуждался в стимуле к развитию. Победа в олимпийской гонке положила начало работе всех уровней власти по реализации проекта «Сочи–2014», участниками которого стали «Оргкомитет «Сочи 2014», «Олимпстрой», Администрации Краснодарского края и г. Сочи».

Современный этап управления Сочи связан с подготовкой к зимним Олимпийским играм – 2014 (издаётся специальный федеральный законодательный акт, который, например, своеобразным образом регулирует вопросы земельных отношений в городе) и до наших дней также характеризуется рядом особенностей».

Н.А. Куликов обращает внимание на следующее: необходимо выделялись позитивные перспективы развития города, привлекательность инвестиционной политики), *оппозиционные* (критическая оценка управленческих решений в отношении строительства, экологии, переселения населения, кадровых перестановок в органах местного самоуправления), *нейтральные* (взвешенные позиции по всем общегородским вопросам).

Важнейшими вопросами в связи с управлением, обсуждавшимися в периодике, являлись: целесообразность проведения зимних Олимпийских игр в г. Сочи в условиях экономического кризиса; строительная политика; городская инфраструктура; аспекты социальной политики (переселение из Имеретинской бухты); проблемы экологии. Периодика зафиксировала существенный разброс мнений относительно оценки управленческой политики властных структур по вопросам подготовки к Олимпиаде – 2014; от негативно-критического до позитивно-одобрительного. Мнения властей и основной части населения г. Сочи не совпадали практически по всем вопросам, что объясняется отсутствием разъяснительной позиции в СМИ на этапе подготовки к осуществлению крупномасштабных строительных мероприятий в г. Сочи; ситуацией кризиса; личными мотивами отдельных категорий населения.

### **Выводы:**

1. Таким образом, Конституция РФ, Федеральный закон «Об общих принципах ...», особенно его статья 6 «Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации

в области местного самоуправления, развитое законодательство субъектов создают широкую основу для функционирования так называемого регионального компонента МСУ, о котором шла речь выше на примере Краснодарского края и города Сочи.

2. Реформы МСУ объективно порождаются рядом факторов. Рост экономики, новый уровень развития производительных сил – основной общий фактор, требующий приспособления территориальных структур к меняющимся реалиям. Ведь эффективность деятельности органов власти МСУ в значительной мере зависит от соответствия этих структур, компетенции, уровня и способов финансирования, порождаемых задачами этих органов.

3. Основопологающими принципами, на которых строится МСУ в демократическом обществе, являются:

- конституционное закрепление положений об МСУ;
- материальная и финансовая достаточность (наличие полноценного бюджета) как условие успешной деятельности органов местного самоуправления и населения на месте;
- самостоятельное решение населением вопросов местного значения, учёт местных различий (особенностей, традиций) в работе местного самоуправления и его органов;
- судебная защита местного самоуправления;
- организационная обособленность (конечно, относительная) в деятельности органов МСУ;
- компенсация затрат местному самоуправлению в случае передачи ему отдельных государственных полномочий.

4. Дальнейшая реализация принципов и норм о местном самоуправлении связана с:

- активным развитием муниципального права как комплексной отрасли права;
- учётом зарубежного опыта развития МСУ, различных моделей его деятельности;
- глубиной и качеством проводимой в России муниципальной реформы после 2014 года: демократизация деятельности местных сообществ, укреплением экономических основ МСУ;
- поддержкой со стороны государства так называемого регионального компонента во взаимодействии «субъект РФ – муниципа-

литеты», избегая с одной стороны властного давления на МСУ, с другой – забвения государством повседневных интересов и потребностей органов МСУ и его жителей.

### **Библиографический список:**

1. Закон Краснодарского края «О местном самоуправлении в Краснодарском крае» от 7 июня 2014 года № 717-КЗ. <http://docs.cntd.ru/document/461607217> (дата обращения 25.06.2018)

2. Глотов С.А., Фомиченко М.П., Паюшин М.К. Муниципальное право: учебник. – М.: Федеральный центр образовательного законодательства, 2015. – 440 с.

3. Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации: Современные вызовы и перспективы развития / Под. ред. Е.С. Шугриной. – М.: Проспект, 2016. – 312 с.

4. Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации: Изменение баланса интересов государственной власти и местного самоуправления / Под. ред. Е.С. Шугриной. – М.: Проспект, 2017. – 484 с.

5. Кеня И.А. Концептуальные подходы к сущности местного самоуправления: исторический и современный ракурс // Государственная власть и местное самоуправление, 2010, № 12. С. 45–48.

6. Кисличенко Е.Н. Дефекты законодательства субъектов Российской Федерации в сфере местного самоуправления (на примере Республики Марий Эл). Автореферат дис. ... канд. юрид. наук. – Казань, 2012. – 24 с.

7. Конституционное право зарубежных стран. Общая часть / Учеб. для студентов юридических вузов и фак. / В.В. Маклаков: – М.: Волтерс Клувер, 2006. – 867 с.

8. Конституционное право России: учебник / В.А. Виноградов, С.В. Васильева, В.Д. Мазав. Под общ. ред. В.А. Виноградова. 4-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрайт, 2016. Ч. 1 – 266 с. Ч. 2 – 291 с.

9. Конституция в постановлениях Конституционного Суда России (1992–2014) / Под общ. ред. Л.О. Иванова. 2-е изд., доп. и перераб. – М.: Ин-т права и публичной политики, 2015. С. 957–988.

10. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ).

[http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_28399/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/) (дата обращения 25.06.2018)

11. Куликов Н.А. Система управления в городе Сочи в исторической ретроспективе и историографическом осмыслении XX – начала XIX вв. Автореф. дис. ... канд. ист. наук. – Ставрополь, 2012. – 32 с.

12. Курдюк П.М. Совершенствование правовой основы местного самоуправления в Краснодарском крае // Современные проблемы правоведения. Сб. науч. тр. / Отв. за выпуск П.В. Коняхин. – Краснодар, Кр-ГУ, 1998. С. 91–96.

13. Курдюк П.М., Школи С.Н. Теоретические аспекты взаимоотношений конституционных (уставных) судов субъектов с Конституционным Судом Российской Федерации и другими судебными органами / П.М. Курдюк, С.Н. Школи // Концепция развития судебной системы и системы добровольного и принудительного исполнения решений Конституционного Суда РФ, судов общей юрисдикции, арбитражных, третейских судов и Европейского Суда по правам человека. – Краснодар, 2007. С. 754–762.

14. Курдюк П.М. Некоторые особенности разграничения предметов ведения органов государственной власти и органов местного самоуправления // Юрист-правоведь, 2017, № 3(82). С. 136–138.

15. Нагорная Н.В. Территориальные реформы местного администрирования: проблемы преобразования муниципальных образований (на примере Калининградской области // Современное право, 2009. № 5. С. 36–39.

16. Онохова В.В. Конституционное (уставное) регулирование организации деятельности органов местного самоуправления в должностных лицах МСУ в субъектах Российской Федерации // Конституционное (уставное) регулирование в субъектах Российской Федерации: материалы сравнительно-правового анализа / Под ред. В.В. Игнатенко. – Иркутск, Институт законодательства и правовой информации Иркутской области, 2007. – 131 с.

17. О разделении Азово-Черноморского края на Краснодарский край и Ростовскую область. Постановление ЦИК СССР от 13.09.1937 <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=24450#021594341634734398> (дата обращения 25.06.2018)

18. Об изменении и дополнении ст.ст. 22, 23, 26, 28, 29, 49, 70, 77, 78 и 83 Конституции (Основного Закона) СССР Закон Союза Советских Социалистических Республик от 15 января 1938 года [http://www.libussr.ru/doc\\_ussr/ussr\\_4129.htm](http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_4129.htm) (дата обращения 25.06.2018)

19. Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов. Указ Президен-

та РФ № 607 от 28 апреля 2008 года <http://base.garant.ru/193208/> (дата обращения 25.06.2018)

20. Путеводитель по законодательству Краснодарского края: система издания актов Законодательного собрания / декабрь 1994 года – октябрь 2012 года / Вып. 5. Под общ. ред. В.А. Бекетова. – Краснодар, 2012. – 112 с.

21. Рыков А.Н. К вопросу о негосударственной сущности органов местного самоуправления // Научный ежегодник ИФиП УРО РАН. Т. 17. Вып. 4. С. 100–114.

22. Рыков А.Н. Соотношение государственного и муниципального интересов как интересов, возникающих в сфере публичной власти // Право. Журнал Высшей школы экономики, 2017. С. 4–18.

23. Савченко М.С. Правовые основы участия населения сельских территорий в решении социальных проблем // Материалы международной научно-практической конференции «Социальные проблемы сельских территорий: право, социальный порядок, толерантность». – Краснодар: КубГАУ. 2011. – С. 65–71.

24. Совершенствование местного самоуправления сквозь призму конституционной экономики: коллективная монография / Под ред. А.Н. Костюкова. – Омск: Изд-во ОГУ им. Ф.М. Достоевского, 2015. – 253 с.

25. Социально-экономическое развитие регионов – рейтинг по итогам 2017 г. <http://www.riarating.ru/regions/20180523/630091911.html> (дата обращения 25.06.2018)

26. Ускова Т.В., Бухвальд Е.М., Ворошилов Н.В. Местное самоуправление в России: итоги и перспективы реформ // Проблемы развития территорий. Вып. 5(95), 2016. С. 159–175.

27. Устав города Сочи Принят решением Городского Собрания Сочи от 29.07.2010 № 92 <http://gs-sochi.ru/dokumenty-resheniya/ustav-sochi/> (дата обращения 25.06.2018)

28. Устав Краснодарского края (с изменениями и дополнениями) <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevDoc=140008130&backlink=1&&nd=140002950> (дата обращения 25.06.2018)

29. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ (ред. 06.03.2018) // РГ, 8 октября 2003 г. № 202.

**ОБЕСПЕЧЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОЙ ГАРАНТИИ ПРАВА  
НАСЛЕДОВАНИЯ В УСЛОВИЯХ РЕФОРМИРОВАНИЯ  
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

**Providing the Constitutional guarantee of right of succession in the  
conditios of reforming of the legaslation**

***Белова Татьяна Викторовна,***

*канд. юрид. наук, доцент кафедры гражданского права  
и процесса Международного юридического института*

***tanik1796@rambler.ru***

***Belova T. V.,***

*candidate of law, associate Professor of civil law and procedure  
International law Institute*

***Ерофеев Герман Олегович,***

*студент 2 курса магистратуры*

*Международного юридического института*

***erofeevgerman@yandex.ru***

***Erofeyev H. O.,***

*2nd year master's student International law Institute*

**Аннотация.** В статье рассмотрены основные нововведения в области наследственных правоотношений по соотношению с конституционными гарантиями. Проведенный анализ позволяет сделать вывод о дискуссионном характере принимаемых изменений в условиях реформирования законодательства.

**Summary.** In article the main innovations in the field of hereditary legal relationship on a ratio with the constitutional guarantees are considered. The carried-out analysis allows to draw a conclusion on the debatable nature of the accepted changes in conditions of reforming of the legislation.

**Ключевые слова:** наследственные правоотношения, наследование, наследство, наследодатель, наследник, завещание, совместное завещание супругов.

**Key words:** hereditary legal relationship, inheritance, inheritance, testator, successor, will, joint will of spouses.

Наследование как процесс универсального посмертного преемства во всем имуществе покойного известно на протяжении многих веков. Однако ранее представление о праве собственности, равно как и о переходе имущества после смерти его обладателя к его

наследникам существенно отличаются от современных реалий. Со временем регулирование наследственных правоотношений стало сведено к тому, что после смерти наследодателя оставшееся имущество переходило его ближайшим родственникам. Но и эти устои претерпели существенные изменения, оказавшись под влиянием различных эпох и обстоятельств.

Регулирование вопросов, связанных с распоряжением наследодателем своим имуществом также подверглось существенному видоизменению. Актуальность заявленной темы бесспорна в связи с продолжением развития наследственных правоотношений, увеличением наследственной массы как по объему, так и по стоимости, а также в связи с волеизъявлением лиц, выражающих желание по передаче имущества конкретному, выбранному ими лицу.

В современных условия имущество, принадлежащее гражданину на праве собственности, не имеет ограничения ни по составу, ни по количеству, ни по стоимости. Нужно отметить, что в любой период своей жизни лицо, независимо от страны своего гражданства, может столкнуться проблемой, связанной с оформлением наследственных прав, документов и т.д. Важно отметить, что наследственное законодательство в России активно совершенствуется, что значительно сближает наше законодательство с европейским законодательством.

Гарантии прав и свобод человека являются одной из основ правового демократического государства. В теории под правовыми гарантиями понимаются правовые средства, обеспечивающие всем субъектам деятельности возможность выполнять обязанности и использовать предоставленные права для достижения различных задач, защиты и охраны прав и законных интересов[1].

Согласно положениям, нашедшим отражение в Конституции РФ, право наследования гарантируется[2]. Это существенный прорыв российского законодательства, поскольку в рамках известны исторических событий государство не обязано и не старалось обеспечивать право наследования. Например, согласно Декрету об отмене наследования, утвержденному 27 апреля 1918 года, наследование как по закону, так и по духовному завещанию отменялось. После смерти владельца имущество, ему принадлежавшее

(как недвижимое, так и движимое), становится государственным достоянием Российской Социалистической Советской Федеративной Республики [3].

Наследование – это переход имущества, прав и связанных с ними обязанностей умершего лица (наследодателя) к иным лицам (наследникам). Предметом наследственного права являются имущественные отношения, урегулированные нормами наследственного права, связанные с открытием и принятием наследства, а также совершением других юридически значимых действий, связанных с приобретением наследства [4, с. 8].

Значительным на пути совершенствования и приближения российского законодательства к европейскому можно считать принятый Федеральный закон от 19.07.2018 № 217-ФЗ "О внесении изменений в статью 256 части первой и часть третью Гражданского кодекса Российской Федерации", который, по нашему мнению, является коллизионным. Так, согласно данному документу супруги, находясь в браке, могут составить совместное завещание (вступает в силу с 1 июня 2019). Для сравнения проведем анализ п. 4 ст. 1118 ГК РФ, согласно которому составление совместных завещаний не допускается, что основано на принципе единоличного составления данного документа [5]. Следовательно, не исключено порождение противоречивого регулирования, что не соответствует правилам юридической техники.

Еще одним, не менее важным, нововведением является наследственный договор, согласно которому должен быть определен круг наследников, порядок перехода прав на имущество наследодателя после его смерти к пережившим наследодателя сторонам договора или к пережившим третьим лицам, которые могут призываться к наследованию [6].

Безусловно, подобные нововведения можно назвать революционными, поскольку они меняют сложившееся на протяжении длительного периода времени положение о завещании как односторонней сделке, дополняя его допустимостью применения двусторонней либо многосторонней сделки.

Недостатком принятых изменений возможно усмотреть в широкой свободе участников сделки. Так, граждане РФ смогут

заклучить наследственный договор с любым лицом и определить в нем порядок перехода прав на имущество при соблюдении каких-то условий или требований, тем самым увеличив возможность обмана добропорядочных участников отношений, что способно повлечь большое количество судебных споров. Например, отмечается, что наследственный договор будет рассматриваться мошенниками как один из способов отъема квартир у пенсионеров. Кроме того, данный вид сделки будет иметь наибольшую значимость, нежели завещание, институт завещания может «отступить на второй план» [7].

И, наконец, важным представляется введение в действующее законодательство наследственного фонда. Наследственным фондом признается создаваемый в порядке, предусмотренном действующим законодательством, во исполнение завещания гражданина и на основе его имущества фонд, осуществляющий деятельность по управлению полученным в порядке наследования имуществом этого гражданина бессрочно или в течение определенного срока в соответствии с условиями управления наследственным фондом (ст. 123.20–1 ГК РФ). Подобная редакция не может не вызвать дискуссию. Так, наследодатель в завещании указал, что он желает создать наследственный фонд, разработал устав. Но если по каким-то причинам орган, регистрирующий этот наследственный фонд, находит существенные ошибки или неточности в уставе и допускает отказ в регистрации как быть участникам такого наследственного отношения? Решение данного вопроса никак не обозначено в ГК РФ, в связи с чем кто будет уполномочен на внесение изменений – нотариус или суд, неизвестно. Возможно, это будет уполномоченное лицо, указанное в завещании.

Таким образом, полагаем, что конституционные принципы и положения, а также нормы других правовых актов, регулирующих наследственные отношения либо связанные с подобного рода отношениями, должны обеспечивать максимально полную защиту имущественных интересов граждан. Однако на данный момент существует достаточно много проблем реализации данного права. В связи с этим полагаем, что целесообразна разработка дополнительных норм, регламентирующих механизм наследствен-

ного правопреемства, которая существенно повысила бы защиту и прав как наследодателя, так и наследников, а также гарантировала бы соблюдение прав участников наследственных правоотношений со стороны уполномоченных лиц.

**Библиографический список:**

1. Правовые гарантии // [Электронный ресурс]. URL: [http://www.ceae.ru/Pravo\\_garantii.htm](http://www.ceae.ru/Pravo_garantii.htm) (дата обращения 24.12.2018)
2. Конституция Российской Федерации // [Электронный ресурс]. URL: <http://www.constitution.ru/> (дата обращения 09.12.2018)
3. Декрет об отмене наследования // [Электронный ресурс]. URL: <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/DEKRET/18-04-27.htm> (дата обращения 09.12.2018)
4. Закиров Р.Ю., Гришина Я.С., Махмутова М.М. Наследственное право. Учебное пособие. – М. : Издательско-торговая корпорация «Дашков и Ко», 2010 – 289 с.
5. Гражданский Кодекс РФ. [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_5142/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5142/) (дата обращения 09.12.2018).
6. Федеральный закон от 26.07.2017 г. № 201-ФЗ // [Электронный ресурс]. URL: <http://kremlin.ru/acts/bank/42149> (дата обращения 09.12.2018).
7. Наследственный договор // [Электронный ресурс]. URL: <https://els24.com/about/blog/2018/08/15/nasledstvennyy-dogovor.html> (дата обращения 09.12.2018).

---

## РОЛЬ КОНСТИТУЦИИ В БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ

### The role of the constitution in the fight against corruption

**Бембетов Александр Петрович,**

*канд. юрид. наук, доцент,*

*доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин*

*Королевского филиала Международного юридического института*

*Тел.: 8-903-660-14-07*

**Bembetov Aleksandr Petrovich,**

*PhD (in Law), Associate Professor,*

*associate Professor of civil law disciplines*

*The Korolyov branch of the International Law Institute*

**Аннотация:** В статье рассматриваются вопросы, связанные с ролью Конституции РФ в борьбе с коррупцией.

**Ключевые слова:** Российская Федерация; Конституция РФ; антикоррупционное законодательство; коррупция; борьба с коррупцией; зарубежный опыт.

**Summary.** The article discusses issues related to the role of the Russian Constitution in the fight against corruption

**Key words:** Russian Federation; the Constitution of the Russian Federation; anti-corruption legislation; corruption; fight against corruption; foreign experience.

Борьба с коррупцией в России – одна самых насущных проблем общества и государства. Конституция РФ как основа антикоррупционного законодательства. Пути и методы совершенствования юридических основ борьбы с коррупцией в современных правовых условиях.

Конституция РФ как нормативный акт высшей юридической силы закладывает основы борьбы с проявлениями коррупции, (хотя и не содержит самого термина – «коррупция»).

Это прослеживается в следующих статьях:

– статья 2: «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью.» [1]; 1,2,3,4,5 Конституция РФ с изменениями на 2017 год. – Москва: Эксмо, 2017. (Права и свободы человека впервые в истории России провозглашены приоритетной ценностью, а защита прав и свобод граждан России, согласно тому же пункту

статьи Конституции РФ, отнесены к обязанностям государства и его органов);

– статья 3 пункт 4: «Никто не может присваивать власть в Российской Федерации. Захват власти или присвоение властных полномочий преследуются по федеральному закону»;

– статья 10: «Государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную.»[3];

– статья 15 пункт 2: «Органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы»;

– статья 33: «Граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления». В соответствии с данной статьей Федеральным законом № 59-ФЗ от 02.05.2006 «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» установлены виды обращений (петиции граждан, предложения, заявления, жалобы и др.). Определяется порядок рассмотрения обращений граждан, контроль над соблюдением законодательства об обращениях граждан, ответственность за нарушение порядка рассмотрения обращений граждан.

– статья 46 пункт 2: «Решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд»; 6,7,8 Конституция РФ с изменениями на 2017 год. – Москва: Эксмо, 2017.

– статья 52: «Права потерпевших от преступлений и злоупотреблений властью охраняются законом. Государство обеспечивает потерпевшим доступ к правосудию и компенсацию причиненного ущерба.»;

– статья 53: «Каждый имеет право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц». [1]

Из приведённых статей следует, что Конституция РФ не только утверждает приоритет прав человека и гражданина, но и устанавливает пути защиты этих прав от возможного произвола со стороны должностных лиц, в том числе и служащих на должностях государственной гражданской и муниципальной службы. Помимо этого, в Конституции РФ закрепляется необходимость и гражданами соблюдать Конституцию РФ и законы, поскольку причиной коррупции и взяточничества могут быть как инициатива должностного лица, так и действия гражданина. [15]

На основании части 4 статьи 15 Конституции РФ, согласно которой общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ являются составной частью её правовой системы, в российское правовое пространство до недавнего времени активно имплементировались международно-правовые стандарты. Россия подписала и ратифицировала многие антикоррупционные конвенции в т.ч. в 2006 г основополагающую Конвенцию ООН против коррупции, принятую Генеральной Ассамблеей ООН 31 октября 2003 г. Органы местного самоуправления, а также на всех без исключения должностных лиц. Правоприменительная практика всех государственных органов должна соответствовать Конституции. Современная антикоррупционная система России должна в полной мере учитывать все взятые на себя международные обязательства в области противодействия коррупции. В настоящее время весьма актуален вопрос о согласовании российского законодательства с признанными ею международными нормами по борьбе с коррупцией. В настоящее время коррупция стала, пожалуй, самой обсуждаемой проблемой. Однако это совсем не означает, что проблема коррупции возникла вчера или позавчера. Нет сомнений, что коррупция как сложное социальное явление зародилось в глубокой древности и продолжает существовать в настоящее время с переменным успехом практически во всех странах мира. Коррупция является интернациональной проблемой. Она свойственна всем странам независимо от политического устройства и уровня политического развития и различается лишь масштабами.

Согласно ранжированию 52 стран по степени коррумпированности, проведенному в 1997 г., на основе вопросов бизнесменов, аналитиков и широкой общественности, Россия находится на 49 месте.

Коррупция в переводе с латинского означает подкуп; подкупность и продажность в общественных и политических деятелей, государственных чиновников и должностных лиц.

В справочном документе ООН о международной борьбе с коррупцией последняя определяется как «злоупотребление государственной властью для получения выгоды в личных целях». Это понятие включает в себя взяточничество, nepotизм, незаконное присвоение публичных средств для частного использования.

Есть страны, уровень коррупции в которых вообще неизвестен. К ним относятся Колумбия, Казахстан и Индонезия. Бизнесмены, имевшие дела с этими странами, сильно расходятся между собой в оценках существования там уровня коррупции, и ее неопределенность значительно пагубней для иностранных инвестиций, чем высокие, но стабильный уровень коррупции. Экономические потери страны от коррупции увеличивает стоимость товаров и услуг на 5–15%. Потеря от коррупции в сфере государственных заказов и закупок составляет примерно 30% всех бюджетных по этим статьям.

### **Антикоррупционная политика в ряде наименее коррумпированных зарубежных стран**

Некоторые особенности организации антикоррупционной деятельности в некоторых странах сводятся к следующему. Коррупция осознается правительствами этих стран как серьезная проблема национальной безопасности. При этом коррупция рассматривается как внешняя и внутренняя угроза. [17]

#### **Антикоррупционная политика Сингапура**

Антикоррупционная политика Сингапура впечатляет своими успехами. Её центральным звеном является постоянно действующий специализированный орган по борьбе с коррупцией – Бюро по расследованию случаев коррупции, обладающий политической и функциональной самостоятельностью. Этот независимый орган расследует и стремится предотвращать случаи коррупции

в государственном и частном секторе экономики Сингапура, при этом в Акте о предотвращении коррупции коррупция точно квалифицирована с точки зрения различных форм «вознаграждения». Бюро проверяет случаи злоупотреблений среди государственных чиновников и сообщает о них соответствующим органам для принятия необходимых мер в дисциплинарной области. Бюро изучает методы работы потенциально подверженных коррупции государственных органов с целью обнаружения возможных слабостей в системе управления.

Главная идея антикоррупционной политики Сингапура заключается в «стремлении минимизировать или исключить условия, создающие как стимул, так и возможность склонения личности к совершению коррумпированных действий». Это достигается за счет целого ряда антикоррупционных принципов, в частности:

1) Оплата труда государственных служащих согласно формуле, привязанной к средней заработной плате успешно работающих в частном секторе лиц;

2) Контролируемая ежегодная отчетность государственных должностных лиц об их имуществе, активах и долгах; прокурор вправе проверять любые банковские, акционерные и расчетные счета лиц, подозреваемых в нарушении Акта о предотвращении коррупции;

3) Большая строгость в делах о коррупции именно в отношении высокопоставленных чиновников для поддержания морального авторитета неподкупных политических лидеров;

4) Ликвидация излишних административных барьеров для развития экономики.

Борьба с коррупцией является одним из ключевых факторов экономического успеха Сингапура.

### **Японский опыт борьбы с коррупцией**

Японский опыт борьбы с коррупцией доказывает, что отсутствие единого кодифицированного акта, направленного на борьбу с коррупцией, не препятствует эффективному решению проблемы. Нормы антикоррупционного характера содержатся во многих национальных законах.

Особое значение японский законодатель придает запретам в отношении политиков, государственных и муниципальных служащих. Они, в частности касаются многочисленных мер, которые политически нейтрализуют японского чиновника в отношении частного бизнеса как во время службы, так и после ухода с должности.

Как и в Сингапуре, японский законодатель устанавливает строгие ограничения финансирования избирательных компаний, партий и иных политических организаций, вводит жестко регламентированный порядок осуществления пожертвований в пользу кандидатов на выборах, политических фондов, устанавливает порядок отчетности по поступающим к ним и расходуемым ими средства.

В Японии, как и во многих странах, одним из главнейших направлений борьбы с коррупцией является кадровая политика. Большое внимание японский законодатель уделяет этичному поведению политику и служащих.

Таким образом, в Японии приоритетным в сфере борьбы с коррупцией стали:

- 1) меры политической экономии (подотчетность политического руководства, реформа финансирования политических партий);
- 2) реформа государственной службы (достойная оплата труда, система стимулов, принцип меритократии);
- 3) обеспечение гражданских свобод (система социально-правового контроля и морального воздействия на политиков со стороны гражданского общества).

#### **Библиографический список:**

##### **Нормативные акты**

- 1) Конституция РФ, принята 12 декабря 1993 года. «Российская газета» от 25.12.1993.
- 2) Федеральный конституционный закон «О противодействии коррупции» от 25 декабря 2008 г. – М.: «Омега-Л», 2019.
- 3) Гражданский Кодекс Российской Федерации, части 1 и 2 от 26.01.1996 № 14-ФЗ

- 4) Федеральный конституционный закон «О судебной системе РФ» от 31 декабря 1996 г.
- 5) ФЗ «Об акционерных обществах» от 26 января 1995 года
- 6) ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью» от 8 февраля 1998 года
- 7) Уголовный кодекс РФ от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 1996, № 25, ст. 2954 (с изменениями и дополнениями на 1 апреля 2004 года)
- 8) ФЗ РФ «О Прокуратуре РФ» от 17 января 1992 года, с измен. и доп. от 21 ноября 1995 г. и от 10 февраля 1999 г.
- 9) ФЗ РФ «О безопасности» от 5 марта 1992 г.
- 10) ФЗ РФ «О милиции» от 18 апреля 1991 г.
- 11) Указ Президента РФ «О борьбе с коррупцией в системе государственной службы» от 4 апреля 1992 года.
- 12) Указ Президента РФ от 4 апреля 1992 года № 361 «О борьбе с коррупцией в системе государственной службы»
- 13) Указ Президента РФ от 10 января 2000 г. № 24 «О концепции национальной безопасности РФ»
- 14) Положение Правительства РФ «О Министерстве Юстиции Российской Федерации» от 4 ноября 1993 г.

### **Монографии**

- 15) Скобликов П.А. Коррупция в современной России. – М.: «Норма-М», 2018
- 16) Личность коррупционного поступка: монография / Под общ. ред. Р.В. Журбина. М.: «Норма-М», 2018.
- 17) Противодействие коррупции: новые вызовы: монография / С.В. Иванов, Т.Я. Хабриева. М.: Инфра-М, 2019.
- 18) Юлин Б.А. Уголовно-правовые и криминологические проблемы борьбы с коррупцией и организованной преступностью/ Москва–2010 г.

**ПРАВОВАЯ ПРИРОДА РЕЗУЛЬТАТОВ ОПЕРАТИВНО-РОЗЫСКНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ, ПОЛУЧЕННЫХ С ПРИМЕНЕНИЕМ СПЕЦИАЛЬНЫХ ЗНАНИЙ, В СИСТЕМЕ УГОЛОВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОГО ДОКАЗЫВАНИЯ**

**The legal nature of the results of operational investigative activities obtained with the use of special knowledge in the criminal procedural evidence system**

*Боев Сергей Викторович,*

*студент магистратуры*

*Российского государственного университета правосудия*

*ser.boev2011@yandex.ru*

**Boev S. V.,**

*master's student Russian state University of Justice*

**Аннотация.** Речь идёт как об историко-правовых аспектах осуществления в России – СССР – Российской Федерации розыскной деятельности, так и источниках (природе) этой работы с учётом развития науки, техники, образования. Затрагиваются отдельные вопросы защиты прав и свобод человека с учётом деятельности органов исполнительной власти и судебной системы.

**Abstract.** The article deals with both the historical and legal aspects of the search activity in Russia – USSR – Russian Federation and the sources (nature) of this work taking into account the development of science, technology and education. Some issues of protection of human rights and freedoms are discussed, taking into account the activities of the Executive authorities and the judicial system.

**Ключевые слова:** защита прав и свобод человека; историко-правовые аспекты; оперативно-розыскная деятельность; судебный процесс; доказательства в суде.

**Key words:** protection of human rights and freedoms; historical and legal aspects; operational investigative activity; judicial process; evidence in court.

Одной из сильных сторон Конституции России, как отмечают многие учёные и практики, граждане, является Глава 2 "Права и свободы человека и гражданина". Имея высшую юридическую силу, прямое действие и применение на всей территории РФ

(ст. 15), Конституция РФ в т.ч. гарантирует соблюдение и такие прав человека и гражданина, как: все равны перед законом и судом (ст. 19); каждый имеет право на жизнь (ст. 20); достоинство личности охраняется государством (ст. 21); каждый имеет право на свободу и личную неприкосновенность (ст. 22); каждый имеет право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени, жилище неприкосновенно (ст. 25) и др.

В контексте заявленной темы статьи об оперативно-розыскной деятельности в системе уголовно-процессуального законодательства особенно хотелось бы обратить внимание на такую норму Конституции как "Каждый имеет право на тайну переписки, телефонных переговоров ... и иных сообщений. Ограничение этого права допускается только на основании судебного решения" (п. 2 ст. 23); "Органы государственной власти ..., их должностные лица обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом" (п. 2 ст. 24); "Каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию" (п. 4 ст. 29).

Ещё более значимый интерес, если так можно выразиться, в отношении Основного закона страны в указанной тематике имеют такие положения Конституции как:

- каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод (ст. 46);

- никто не может быть лишён права на рассмотрение его дела в том суде и тем судьёй, к подсудности которого оно отнесено законом (ст. 47);

- каждому гарантируется право на получение квалифицированной юридической помощи (ст. 48);

- каждый обвиняемый в совершении преступления считается невиновным ... до вступления в законную силу приговора суда (ст. 49);

- никто не обязан свидетельствовать против себя самого, своего супруга и близких родственников (ст. 51);

- права потерпевших ... охраняются законом (ст. 52);

- никто не может нести ответственность за деяние, которое в момент его совершения не признавалось правонарушением (ст. 54).

Но так было не всегда в нашей стране, да и в других странах мира, в т.ч. и в процессе работы органов правопорядка и дознания. Тем более, что наука и практика в этой сфере тоже не стоит на месте, постоянно развивается на основе новых знаний.

Вопрос об использовании результатов оперативно-розыскной деятельности, полученных с применением специальных знаний, в уголовно-процессуальном доказывании является одним из дискуссионных, как в науке, так и в практике расследования преступлений. И это не случайно, поскольку оперативно-розыскная деятельность, несомненно, имеет большое значение в вопросах обнаружения и выявления преступлений, являясь наряду с предварительным расследованием одним из методов государственно-правовой деятельности по защите общества и отдельных лиц от преступлений<sup>25</sup>. Тем не менее, важно понимать фундаментальные различия в юридическом характере ОРД и уголовного судопроизводства.

Результативность доказывания по уголовному делу зависит не только от уголовно-процессуальных средств, но также определяется возможностью и успешностью применения результатов ОРД в уголовном процессе.

Следует отметить, что необходимость оперативно-розыскной поддержки уголовного судопроизводства исторически и социально обусловлена. Розыскная деятельность сопровождает уголовное судопроизводство на протяжении всего его исторического развития. Как справедливо отмечает С.Л. Миролюбов, «однако только на начальном этапе становления российского государства функция правоохранительных органов была в основном ограничена отправлением правосудия, а поиск преступника и похищенного имущества

---

<sup>25</sup> Захарцев С.И., Кирюшкина Н.О. Краткий экскурс в историю возникновения и развития оперативно-розыскной деятельности // Библиотека криминалиста. Научный журнал. 2014. № 6 (17). С. 364–372.

ва возлагался на жертв преступления»<sup>26</sup>. С формированием централизованного государства и развитием общественной жизни повысилась роль государственных органов в борьбе с преступностью. Это, в свою очередь, сопровождалось соответствующей организационной и кадровой поддержкой.

Для понимания текущей ситуации в этой области необходим обзор истории разработки законодательства об использовании результатов ОРД, в том числе полученных с использованием специальных знаний, в уголовно-процессуальном доказывании.

Обзор литературных источников и законодательных памятников, и их сопоставление с современными реалиями позволило сделать вывод о том, что основы розыскной деятельности и технологии ее уголовно-процессуального использования давно заложены и во многом обусловлены исторически. ОРД существует с древних времен. Так, Судебники от 1497 и 1550 годов были одними из первых законодательных актов в осуществлении уголовной политики российского централизованного государства посредством применения средств оперативно-розыскной деятельности.

В 16–17 веках вопросы уголовного расследования, относящиеся к сфере судопроизводства, были ее частью и имели единое правовое регулирование. В то время основными методами розыскного процесса в установлении вины обвиняемого являлись следующие:

- собственное признание обвиняемого, полученное с помощью пыток или проведение личных встреч с жертвами или свидетелями;
- задержание на месте совершения преступления, а также обнаружение и изъятие у него похищенных предметов;

---

<sup>26</sup> Миролубов С.Л. Использование результатов оперативно-розыскной деятельности в доказывании по уголовным делам: на примере преступлений, совершаемых в учреждениях уголовно-исполнительной системы: Дис. ... канд. юрид. наук. Владимир, 2012. С. 56.

-общий поиск, состоящий в общем опросе лиц, проживающих вблизи места происшествия или дома преступника<sup>27</sup>.

Исходя из анализа правовых актов рассматриваемого периода, можно сделать вывод о том, что термин «розыск» (сыск) содержал несколько значений. Во-первых, это установление истины путем выявления и исследования обстоятельств расследуемого уголовного дела. Во-вторых, под розыском (сыском) понималась особая форма судопроизводства: следственный процесс. Различия между следственными действиями и оперативно-розыскными мероприятиями с точки зрения их обоснованности и доказательственной ценности в то время четко не были определены. В-третьих, розыск (сыск) подразумевал действия уполномоченных лиц по поиску и задержанию преступников<sup>28</sup>.

В России нормы, регулирующие розыскную деятельность, появились в более развитом уголовно-процессуальном законодательстве 19 века.

Так, Устав уголовного судопроизводства 1864 года содержал положения, касающиеся деятельности полиции по осуществлению розыска, а также связи розыска и уголовно-процессуальной деятельности, что позволило составить более или менее правильное представление об этой деятельности<sup>29</sup>. При этом розыскные действия являлись составной частью дознанию<sup>30</sup>. Другими словами, дознание по Уставу было тем, что современное российское законодательство называет ОРД.

В конце девятнадцатого и в начале двадцатого века, на основании Правил о порядке ведения жандармерийского корпуса

---

<sup>27</sup> Соколов Е.С., Макаровский М.В. Понятие, сущность, цели, задачи оперативно-розыскной деятельности и история ее правового регулирования // Ростовский научный журнал. 2018. № 1. С. 226–233.

<sup>28</sup> Глушков А.И. Оперативно-розыскное обеспечение предварительного расследования и судебного разбирательства М., 2005. С. 6–21.

<sup>29</sup> Миролубов С.Л. Там же. С. 67.

<sup>30</sup> Потапов И.С. История нормативного регулирования использования результатов оперативно-розыскной деятельности в доказывании по уголовным делам // В сборнике: Актуальные проблемы реализации российского права Сборник статей к 20-летию Рязанского филиала Московского университета МВД России. Рязань, 2018. С. 209–217.

по расследованию преступлений<sup>31</sup> в царской России, внесенных 19 мая 1871 года, была установлена административная процедура разрешения определенных «политических» дел. Дознание жандармерийского корпуса основывалось на разведывательных материалах, информации, полученной от наблюдения, а также на службе, которая проводила проверку почтовой корреспонденции<sup>32</sup>.

В 1918 году коллегия НКВД утвердила Положение об организации подразделений уголовного розыска. В соответствии с этим документом предусматривалось наблюдение за лицами, подозреваемыми в совершении преступлений, посредством внешнего надзора, а также с использованием внутреннего надзора через специальных лиц, которые часто были сотрудниками, которые проникали в преступные сообщества и которые освещали преступную деятельность изнутри. Руководство по уголовному расследованию, разработанное на основе вышеупомянутых Правил, прямо поручило сотрудникам использовать формы и методы ОРД для предотвращения и расследования преступлений.

В 1923 г. был разработан специальный циркуляр НКВД РСФСР, в основе которого лежал опыт НКВД по осуществлению ОРД.

Что касается первых процессуальных кодексов советской власти, то возможность осуществления ОРД была закреплена в Уголовно-процессуальном кодексе РСФСР 1923 г. Так, ст. 93 кодекса содержала положение о возможности осуществления ОРД в случае получения анонимных заявлений граждан о преступлении. Т.к. анонимные заявления выступали в качестве сообщений о преступлениях, поэтому сотрудники активно использовали источники оперативной информации.

Официально в истории российского уголовного розыска термин «оперативно-розыскная деятельность» появился после принятия Верховным Советом СССР в 1958 году Основ уголовного

---

<sup>31</sup> Статус В.Ф. Ответ «реформаторам» // Новое время. 2001. № 33. С. 29.

<sup>32</sup> Потапов И.С. История нормативного регулирования использования результатов оперативно-розыскной деятельности в доказывании по уголовным делам // В сборнике: Актуальные проблемы реализации российского права Сборник статей к 20-летию Рязанского филиала Московского университета МВД России. Рязань, 2018. С. 209–217.

судопроизводства СССР и публикации республиканских уголовно-процессуальных кодексов. Ранее в нормативных актах и специальной литературе для обозначения данного вида деятельности использовались термины «тайное расследование», «уголовный сыск», «агентурно-оперативная»<sup>33</sup>.

Нормативное закрепление в Основах уголовного судопроизводства СССР и союзных республик (статья 29) и республиканского УПК (например, статья 118 УПК РСФСР) указания на необходимость принятия ОРМ, в том числе с использованием специальных знаний, для выявления преступления и лиц, которые их совершили, а также предотвращения и пресечения преступления, свидетельствовали о признании законодателями важности ОРД в борьбе с преступностью.

Необходимо сказать, что до начала 90-х гг. 20 века отдельные элементы ОРД регламентировались лишь ведомственными, при этом закрытыми, нормативными актами КГБ и МВД СССР. В связи с чем данный вид государственной деятельности фактически выпал из сфера общественного контроля. При этом и сегодняшний подход к ОРД не позволяет однозначно определить ее правовую природу в уголовно-процессуальном доказывании.

Изучение сущности любой деятельности предполагает изучение не только ее роли в улучшении социальных отношений, получении того или иного результата, но также изучение ее происхождения, правовых основ, законов и форм, в которых она протекает и совершенствуется, тех социальных отношений, для функционирования и развития которого это необходимо, то есть ее исторический аспект и социальную обусловленность.

Впервые правовое регулирование данного вопроса было осуществлено в Основах уголовного судопроизводства СССР и союзных республик. Именно в этом правовом акте после июньских изменений 1990 г. была введена законодательная форма, предписывающая органам дознания принятие необходимых ОРМ, включая использование специальных знаний, с целью выявления признаков

---

<sup>33</sup> Соколов Е.С., Макаровский М.В. Понятие, сущность, задачи оперативно-розыскной деятельности и история ее правового регулирования // Ростовский научный журнал. 2018. № 1. С. 226–233.

преступления и виновных, а также установления источников информации, которые могут быть использованы в качестве доказательств в уголовном деле после проверки в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством<sup>34</sup>.

В то время, как научный мир занимался толкованием этой нормы, законодатель внес еще одни изменения. Так, в период принятия первого Закона РФ «Об оперативно-розыскной деятельности в Российской Федерации» 13 марта 1992 г. допускалось использование оперативно-розыскной информации в качестве: основания для возбуждения уголовного дела; средства поиска доказательств; основания для проведения отдельных следственных действий; информации, служащей оценке доказательств и принятию процессуальных решений. После внесения изменений законодателем закон предложил для практического толкования следующее положение: «использование результатов оперативно-розыскной деятельности в уголовно-процессуальном доказывании возможно только после их соответствующей проверки в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством» (статья 10).

Практическое толкование сопровождалось научным пониманием. Принятие этого законодательного акта научным сообществом было в целом положительным, однако представители уголовно-процессуальной науки все же подошли к нему с очень глубоким анализом. Была подробно проанализирована статья, регулирующая использование результатов ОРД, и, прежде всего, часть, касающаяся использования результатов ОРД в качестве доказательства в уголовных делах. Заключение уголовно-процессуальных органов было почти единодушным: использование результатов ОРД для подготовки и проведения следственных действий и для проведения оперативно-розыскных мероприятий по предотвращению, пресечению и раскрытию преступлений на практике, как правило, не вызывает

---

<sup>34</sup> Потапов И.С. История нормативного регулирования использования результатов оперативно-розыскной деятельности в доказывании по уголовным делам // В сборнике: Актуальные проблемы реализации российского права Сборник статей к 20-летию Рязанского филиала Московского университета МВД России. Рязань, 2018. С. 209–217.

трудностей, но использование результатов ОРД в качестве доказательств трудно.

Статья, регулирующая использование результатов ОРД, и, прежде всего, часть, касающаяся использования результатов ОРД в качестве доказательств в уголовных делах, была детально проанализирована. Заключение органов расследования было следующим: использование результатов ОРД для проведения следственных действий и оперативно-розыскных мероприятий не вызывает никакой трудности, но есть трудности при использовании результатов ОРД в качестве доказательств.

По мнению Е.А. Доля, «трудности в применении данной нормы объясняются несовершенством правового регулирования. Что касается этой формы, то в законе говорится, что результаты ОРД могут использоваться в качестве доказательств по уголовному делу после их проверки в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством»<sup>35</sup>. Такая формулировка, как считает Е.А. Доля, «есть чистая абстракция, ибо не содержит в себе указания на такую важную составляющую процесса доказывания по уголовным делам, как их собирание. Ведь именно с установленным порядком собирания доказательств законодатель связывает систему гарантий качества полученных доказательств, соблюдения прав и законных интересов участников уголовного процесса. Рассматриваемая редакция закона, а вернее следование ей, может создать ситуацию, когда в качестве доказательств по уголовному делу будут признаны любые результаты ОРД»<sup>36</sup>.

Постсоветский период применения результатов ОРД, в том числе полученных с применением специальных знаний, необходимо начать с рассмотрения точек зрения, сложившихся в юридической науке по данному вопросу.

Так, по мнению В.И. Зажицкого, «в рамках уголовно-процессуального доказывания проверяются не данные и материалы, а доказательства. При осуществлении ОРД устанавливаются не доказательства, а следы преступления, которые могут стать дока-

---

<sup>35</sup> Доля Е.А. Использование результатов оперативно-розыскной деятельности в доказывании по уголовным делам // Российская юстиция. 1993. № 3. С. 6.

<sup>36</sup> Доля Е.А. Там же.

зательствами, если будут получены из источников, установленных УПК РСФСР»<sup>37</sup>.

С.А. Шейфер говорит о «противоречии теории доказательств положениям о том, что фактические данные могут стать доказательствами только после их соответствующей проверки. Как известно, в уголовно-процессуальном законе закреплён другой постулат: все собранные доказательства подлежат тщательной проверке (ст. 70 УПК РСФСР). По существу, положения ст. 10 Закона «Об ОРД» возрождают опровергнутые наукой взгляды, согласно которым доказательствами признаются только достоверно установленные факты. Формула, принятая в ст. 10 Закона «Об ОРД» необоснованно вводит в определение доказательства признак достоверности, поскольку вопреки реальности позволяет заключить, что доказательства появляются лишь тогда когда собрание доказательств, их проверка и оценка завершены»<sup>38</sup>.

Представители уголовно-процессуальной науки подтвердили незыблемость догматов теории доказательств о том, что оперативная информация, как и другие фактические данные, не имеющие процессуальной формы, не могут заменить доказательственную информацию. Информация, полученная оперативным путем, может выступать в качестве ориентирующей.

Содержание норм о доказательствах и доказывании определяется типом уголовного процесса. Так, содержание этих норм в УПК РСФСР было предопределено розыскным, с репрессивной направленностью, типом уголовного процесса. Так, суд участвовал в сборе обвинительных доказательств. Следователь, дознаватель и прокурор были обязаны установить истину по делу и лиц, виновных в его совершении. Главная задача процесса состояла в следующем: установить истину по делу всеми любыми способами и любыми средствами установить истину и, прежде всего, руководствоваться признанием обвиняемого или подозреваемого собственной вины<sup>39</sup>.

---

<sup>37</sup> Зажицкий В.И. Закон об оперативно-розыскной деятельности не идеален // Государство и право. 1994. № 5. С. 20.

<sup>38</sup> Шейфер С.А. Доказательственные аспекты закона об ОРД // Государство и право. 1994. № 1. С. 99–100.

<sup>39</sup> Лупинская П.А. Решения в уголовном судопроизводстве: теория, законодательство, практика. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2010. С. 63.

Двенадцатого августа 1995 г. был принят Федеральный закон № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности», ст. 11 которого закрепила, что «результаты ОРД могут ... представляться органу дознания, следователю или суду, рассматривающему уголовное дело, а также использоваться при доказывании уголовных дел в соответствии с положениями уголовно-процессуального закона, регулирующего сбор, проверку и оценку доказательств»<sup>40</sup>.

Таким образом, в новом законе исчезло слово «проверка». Неизвестно, отреагировал ли законодатель на мнение ученых, но «проверяемость с точки зрения уголовно-процессуального закона», о которой говорится в законе 1992 года, уступила место порядку, допускающему использование результатов ОРД «при доказывании по уголовным делам в соответствии с положениями уголовно-процессуального закона, регулирующего сбор и оценку доказательств».

В целом ФЗ «Об ОРД» был оценен гораздо выше своего «предшественника». Как передовая была воспринята его ст. 11. Так, В.И. Зажицкий пишет: «Многие соглашались с тем, что довольно пробельной в законе об ОРД была ст. 10, предусматривающая использование результатов ОРД. В новом законе это ст. 11. Данная статья более полно и последовательно регламентирует использование результатов ОРД в доказывании по уголовным делам, и, кроме того, больше соответствует положениям норм УПК»<sup>41</sup>.

Исходя из вышесказанного, можно заключить, что законодательные новеллы 1992–1995 гг. значительно активизировали научную мысль. Однако вряд ли возможно говорить о революции в науке и практике использования результатов ОРД.

Следует отметить, что использование результатов ОРД в доказывании по уголовному делу является исключением из правил норм уголовно-процессуального закона, в практике следственных

---

<sup>40</sup> Федеральный закон от 12.08.1995 № 144-ФЗ (в актуальной редакции) «Об оперативно-розыскной деятельности» // Собрание законодательства РФ. 14.08.1995. № 33. Ст. 3349.

<sup>41</sup> Зажицкий В.И. Новый закон об оперативно-розыскной деятельности более совершенен // Государство и право. 1995. № 12. С. 56.

органов возникают ситуации, когда включение в материалы уголовного дела результатов ОРД играет основную роль в построении линии обвинения<sup>42</sup>.

Сегодня среди ученых-процессуалистов преобладает точка зрения о тесной и неразрывной связи между ОРД и уголовным судопроизводством, что объясняется следующим:

- схожестью задач ОРД и уголовного судопроизводства;
- наделением органов дознания правом проводить оперативно-розыскные мероприятия по поручению следователя (ч. 4 ст. 157 УПК РФ);
- закреплением в УПК РФ основания для проведения оперативно-розыскных мероприятий (например, для решения вопроса о возбуждении уголовного дела в рамках проверки полученного сообщения о преступлении);
- осуществлением оперативно-розыскных мероприятий для информационного обеспечения расследования и судебного рассмотрения уголовного дела.

С момента принятия ФЗ «Об ОРД» многие ученые занимались исследованием вопроса о соотношении ОРД и уголовного судопроизводства (В.И. Зажицкий, В.В. Бозров, Н.А. Погорецкий, Н.А. Громов, С.А. Полунин, С.А. Курушин, Ю.А. Стяжкин, Т.В. Зеленская, А.В. Чуркин, В.Ю. Мельников и др.), однако однозначного ответа так и не было найдено.

Мы разделяем мнение Е.А. Доля, согласно которому «для правильного решения проблемы использования результатов ОРД в доказывании по уголовным делам необходимо учитывать фундаментальные положения теории доказательств – неодинаковый правовой режим получения в уголовном процессе различных видов доказательств и оперирования ими»<sup>43</sup>.

Кроме того, мы согласны с Э.А. Дидренко, по мнению которого «деятельность по расследованию преступлений, включая ОРД, –

---

<sup>42</sup> Кирышова Н.А. Проблемы использования результатов оперативно-розыскной деятельности в уголовном процессе // В сборнике: Наука сегодня: проблемы и пути решения. Материалы Международной научно-практической конференции. 2017. С. 119–121.

<sup>43</sup> Доля Е.А. Использование результатов оперативно-розыскной деятельности в доказывании по уголовным делам // Российская юстиция. 1993. № 3. С. 68.

это симбиоз науки и искусства. При совершении преступлений преступники проявляют изобретательность и используют все новые и новые способы их совершения. Поэтому изобличить таких лиц невозможно путем использования стандартных методов и средств. Несмотря на специфику ОРД и отдельные трудности ее применения, закон должен определять не перечень способов и средств получения доказательств, а регламентировать порядок их проверки»<sup>44</sup>.

История уголовного процесса показывает, что многие способы получения доказательств родились на практике, подверглись теоретическим исследованиям, а затем получили законодательное закрепление.

Безусловно, в основе всей уголовно-процессуальной деятельности лежит доказывание, понятие которого существует только в юридической науке. При этом оно тесно связано с такой категорией, как познание. Значение данного слова таково: приобретение знания, постижение закономерностей объективного мира. Доказывание представляет собой подтверждение какого-нибудь положения (приобретенного знания) фактами или доводами<sup>45</sup>.

Давая философскую и логическую характеристику доказыванию, А.А. Давлетов, на наш взгляд, совершенно справедливо указывал на то, что оно сводится к трем основным моментам: «Во-первых, оно заключается в обосновании одним субъектом другому заранее выдвинутого тезиса при помощи аргументов, доводов. Во-вторых, это есть процесс получения нового знания из знания уже известного. В-третьих, оно представляет собой полностью опосредованную форму познания»<sup>46</sup>. Данное определение освещает все стороны доказывания как познавательной деятельности по уголовному делу.

Представляется важным вопрос о соотношении понятий познания и доказывания, поскольку в правовой литературе в этой части нет единого мнения. По мнению одних ученых: «доказывание в

---

<sup>44</sup> Дидоренко Э.А., Кириченко С.А., Розовский Б.Г. Процессуальный статус ОРД в уголовном судопроизводстве. Луганск, 2000. С. 52–53.

<sup>45</sup> Дидоренко Э.А. и др., Там же. С. 147.

<sup>46</sup> Давлетов А.А. Основы уголовно-процессуального познания. Свердловск, 1991. С. 141.

уголовном судопроизводстве и есть познание обстоятельств дела, реализуемое в особой процессуальной форме...»<sup>47</sup>, познание в уголовном процессе не может осуществляться иначе, как только путем процессуального доказывания. Эти ученые отождествляют процесс доказывания и познания обстоятельств дела. С их точки зрения, в процессуальном доказывании органически сливаются и практическая, и мыслительная деятельность<sup>48</sup>.

Другие ученые полагают, что познание и доказывание – понятия не тождественные, доказывание не является «единственной формой познания фактических обстоятельств дела»<sup>49</sup> и «не исчерпывает всех путей познания... Встречаются случаи, когда знания по уголовному делу могут быть получены и из непроцессуальных источников в виде ориентирующей информации»<sup>50</sup>. Такая познавательная деятельность, предшествуя доказыванию, или протекая параллельно с ним, играет вспомогательную, обеспечивающую роль»<sup>51</sup>.

Итак, чтобы такой естественный для юридической науки процесс не разрушить, закон при всех требованиях к его определенности должен быть открытым для новаций, не исключать возможности и допустимости применения в процессе предварительного и судебного следствия средств и форм получения информации, имеющей доказательственное значение. Требуется соблюдение единственного условия – следователь и суд могут принять информацию, полученную нетрадиционным способом,

---

<sup>47</sup> Шейфер С.А. Собираание доказательств в уголовном процессе: Методологические и правовые проблемы. Саратов, 1986. С. 20.

<sup>48</sup> Копьева А.Н. Доказывание по уголовным делам в вышестоящем суде. Иркутск, 1990. С. 67; Соловьев А.Б. Доказывание в досудебных стадиях уголовного процесса науч.-практ. пособие для следователей. М, 2002. С. 87; Строгович М.С. Курс советского уголовного процесса. М., 1970. Т. 1. С. 98; Фаткуллин Ф.Н. Общие проблемы процессуального доказывания. Казань, 1976. С. 56.

<sup>49</sup> Лупинская П.А. Доказывание в советском уголовном процессе: учеб пособие для студентов, изучающих спец. курс «Доказательства в уголовном процессе». М., 1966. С. 21.

<sup>50</sup> Толочко А.Н. взаимосвязь и соотношение оперативно-розыскной деятельности и уголовного процесса: теоретико-правовой анализ // Вопросы криминологии, криминалистики и судебной экспертизы. 2017. № 1 (41). С. 94–101.

<sup>51</sup> Теория доказательств в советском уголовном процессе / Под ред. Н.В. Жогина. М., 1973. С. 290.

в качестве доказательства, если ее достоверность поддается объективной проверке<sup>52</sup>.

Именно непроцессуальное познание, в том числе в процессе оперативно-розыскного обеспечения расследования, сближает познание в уголовном процессе с познанием как процессом приобретения человеком нового знания об объекте, подчиняет их общим закономерностям познания и мышления<sup>53</sup>.

Говоря о соотношении ОРД и уголовного судопроизводства, есть все основания определить наличие у ОРД сходных признаков с уголовным судопроизводством:

– оба вида деятельности имеют государственно-правовую регламентацию;

– их цель – обеспечение защиты основных объектов от преступных посягательств;

– схожи отдельные способы получения информации, например, в ОРД – это опрос, обследование зданий, помещений и участков местности и др., а в уголовном процессе – допрос, следственный осмотр и др.;

– использование специальных знаний. Формами применения специальных знаний являются: в ОРД – исследование предметов и документов (п. 5 ст. 6 ФЗ об ОРД), в уголовном процессе – производство экспертизы, подготовка заключения специалиста и эксперта, участие специалиста в проведении процессуальных действий.

Таким образом, в истории российского уголовно-процессуального законодательства оперативно-розыскная деятельность как объект правового регулирования впервые была выделена в 1894 году в Уставе уголовного судопроизводства.

В советский период внедрение результатов ОРД в уголовное судопроизводство было предусмотрено ст. 93 УПК РСФСР 1923 г.,

---

<sup>52</sup> Потапов И.С. История нормативного регулирования использования результатов оперативно-розыскной деятельности в доказывании по уголовным делам // В сборнике: Актуальные проблемы реализации российского права Сборник статей к 20-летию Рязанского филиала Московского университета МВД России. Рязань, 2018. С. 209–217.

<sup>53</sup> Меретуков Г.М., Лунина Е.С., Липка А.О. Уголовный процесс и оперативно-розыскная деятельность // Политематический сетевой электронный научный журнал Кубанского государственного аграрного университета. 2016. № 115. С. 1009–1022.

которая предусматривала возможность тайной проверки оперативно-розыскными органами анонимных заявлений о совершенных или подготавливаемых преступлениях.

В 1958 году в Основах уголовного судопроизводства СССР и союзных республик была закреплена возможность проведения оперативно-розыскных мероприятий при раскрытии и расследовании преступлений. Данное положение было конкретизировано в уголовно-процессуальных кодексах союзных республик.

Вопрос о придании доказательного значения результатам ОРД в уголовном процессе долгое время был дискуссионным. Причиной этого стало отсутствие четкого законодательного регулирования.

В связи с этим на законодательном уровне были предприняты попытки внести изменения и дополнения в действующие правила использования результатов ОРД. Частью 2 ст. 29 Закона СССР от 12 июня 1990 г. № 1556–1 «О внесении изменений и дополнений в основы уголовного правосудия СССР и союзных республик» была введена законодательная форма, предписывающая органам дознания принятие необходимых ОРМ, включая использование специальных знаний, с целью выявления признаков преступления и виновных, а также установления источников информации, которые могут быть использованы в качестве доказательств в уголовном деле после проверки в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством.

В Федеральном законе об ОРД 1995 г. в ст. 11 была добавлена возможность использования результатов ОРД. Их использование в качестве поводов и оснований для возбуждения уголовного дела, и доказательств по уголовным делам допускается в соответствии с положениями уголовно-процессуального законодательства РФ, регулирующего сбор, проверку и оценку доказательств. Таким образом, принятие открытого нормативного акта юридически закрепило всю ОРД.

**Библиографический список:**

1. Федеральный закон от 12.08.1995 № 144-ФЗ (в актуальной редакции) «Об оперативно-розыскной деятельности» // Собрание законодательства РФ. 14.08.1995. № 33. Ст. 3349.
2. Давлетов А.А. Основы уголовно-процессуального познания. Свердловск, 1991. С. 141.
3. Дидоренко Э.А., Кириченко С.А., Розовский Б.Г. Процессуальный статус ОРД в уголовном судопроизводстве. Луганск, 2000. С. 52–53.
4. Доля Е.А. Использование результатов оперативно-розыскной деятельности в доказывании по уголовным делам // Российская юстиция. 1993. № 3.
5. Зажицкий В.И. Закон об оперативно-розыскной деятельности не идеален // Государство и право. 1994. № 5. С. 20.
6. Зажицкий В.И. Новый закон об оперативно-розыскной деятельности более совершенен // Государство и право. 1995. № 12. С. 56.
7. Захарцев С.И., Кирюшкина Н.О. Краткий экскурс в историю возникновения и развития оперативно-розыскной деятельности // Библиотека криминалиста. Научный журнал. 2014. № 6 (17). С. 364–372.
8. Глушков А.И. Оперативно-розыскное обеспечение предварительного расследования и судебного разбирательства М., 2005. С. 6–21.
9. Кирюшѣва Н.А. Проблемы использования результатов оперативно-розыскной деятельности в уголовном процессе // В сборнике: Наука сегодня: проблемы и пути решения. Материалы Международной научно-практической конференции. 2017. С. 119–121.
10. Копьева А.Н. Доказывание по уголовным делам в вышестоящем суде. Иркутск, 1990. С. 67.
11. Лупинская П.А. Доказывание в советском уголовном процессе: учеб пособие для студентов, изучающих спец. курс «Доказательства в уголовном процессе». М., 1966. С. 21.
12. Лупинская П.А. Решения в уголовном судопроизводстве: теория, законодательство, практика. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2010. С. 63.
13. Меретуков Г.М., Лунина Е.С., Липка А.О. Уголовный процесс и оперативно-розыскная деятельность // Политематический сетевой электронный научный журнал Кубанского государственного аграрного университета. 2016. № 115. С. 1009–1
14. Миролубов С.Л. Использование результатов оперативно-розыскной деятельности в доказывании по уголовным делам: на примере

преступлений, совершаемых в учреждениях уголовно-исполнительной системы: Дис. ... канд. юрид. наук. Владимир, 2012. С. 56.

15. Потапов И.С. История нормативного регулирования использования результатов оперативно-розыскной деятельности в доказывании по уголовным делам // В сборнике: Актуальные проблемы реализации российского права Сборник статей к 20-летию Рязанского филиала Московского университета МВД России. Рязань, 2018. С. 209–217.

16. Соколов Е.С., Макаровский М.В. Понятие, сущность, цели, задачи оперативно-розыскной деятельности и история ее правового регулирования // Ростовский научный журнал. 2018. № 1. С. 226–233.

17. Соловьев А.Б. Доказывание в досудебных стадиях уголовного процесса науч.-практ. пособие для следователей. М, 2002. С. 87;

18. Статкус В.Ф. Ответ «реформаторам» // Новое время. 2001. № 33. С. 29.

19. Строгович М.С. Курс советского уголовного процесса. М., 1970. Т. 1. С. 98;

20. Теория доказательств в советском уголовном процессе / Под ред. Н.В. Жогина. М., 1973. С. 290.

21. Толочко А.Н. Взаимосвязь и соотношение оперативно-розыскной деятельности и уголовного процесса: теоретико-правовой анализ // Вопросы криминологии, криминалистики и судебной экспертизы. 2017. № 1 (41). С. 94–101.

22. Шейфер С.А. Доказательственные аспекты закона об ОРД // Государство и право. 1994. № 1. С. 99–100.

23. Шейфер С.А. Собираание доказательств в уголовном процессе: Методологические и правовые проблемы. Саратов, 1986. С. 20.

24. Фаткуллин Ф.Н. Общие проблемы процессуального доказывания. Казань, 1976. С. 56.

**ЗНАЧЕНИЕ КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
В РЕАЛИЗАЦИИ МЕЖДУНАРОДНЫХ ДОГОВОРОВ  
И СОГЛАШЕНИЙ В БАНКОВСКОЙ СФЕРЕ**

**The importance of the constitution of the Russian Federation  
in the implementation of international agreements  
in the banking sphere**

*Большакова Анна Борисовна,*

*студентка 2-го курса магистратуры*

*Международного юридического института*

*[bolsh95@mail.ru](mailto:bolsh95@mail.ru)*

***Bolshakova Anna B.,***

*2nd year master's student of the International Law Institute*

**Аннотация.** В статье рассматриваются основные положения, введенные Базельским комитетом с целью осуществления наиболее качественного контроля и надзора в банковской сфере. Систематизированы и приведены в хронологический порядок документы, принятые для выполнения данной задачи, проанализированы изменения, вступившие в силу в национальном законодательстве, рассмотрены положительные и отрицательные стороны вступления в силу положений «Базеля III». Автором сделан вывод о том, что указанные нововведения на данном этапе являются эффективными для банковской сферы, одна стоит учесть специфический характер развития российского законодательства и устранить проблемы, связанные с нарушением прав и свобод человека и гражданина, которые возникают в процессе ужесточения требований к кредитным организациям.

**Abstract.** The article discusses the main provisions introduced by the Basel Committee in order to improve the quality of the control and supervision in the banking sphere. The documents, adopted for this task, are systematized and brought into chronological order, analyzed the changes in the national law, considered the positive and negative aspects of the entry into force of the provisions of “Basel III”. The author concluded that these innovations at this stage are effective for the banking sector, one should take into account the specific nature of the development of Russian legislation and eliminate the problems associated with the violation of human rights that arise in the process of tightening the requirements for credit organizations.

**Ключевые слова:** банковская система, регулирование банковской деятельности, банковский надзор, банковское законодательство, центральный банк, управленческая функция, Базельский комитет.

**Key words:** banking system, banking regulation, banking supervision, banking legislation, the central bank, management function, Basel committee.

В условиях развития рыночной экономики, а также внедрения в нее цифровых финансовых активов, появляется повышенная необходимость проведения контроля и надзора за деятельностью финансовых институтов, особенно кредитных организаций. Основной целью всех государств становится поддержание стабильности национальной экономики, что наиболее актуально в период активного введения санкций, чтобы избежать потрясения в случае возникновения кризисных явлений. Однако необходимо учесть тот факт, что Конституции большинства стран, в том числе и РФ, провозглашают именно права и свободы человека высшей ценностью. Но законодательство на этапе ужесточения контроля и надзора в банковской сфере часто пренебрегает данными положениями, а кредитные организации вступают в конфликты с потребителями продуктов и услуг в связи с требованиями регулятора. Таким образом, возникает необходимость оценки эффективности введения новых ограничений для банков с точки зрения их соотношения с правами и свободами, закрепленными в законах.

Для оптимизации работы мировой банковской системы в 1974 году был создан Базельский комитет по банковскому надзору при Банке международных расчетов, что позволило начать процесс разработки и внедрения единых стандартов, принципов и требований банковского регулирования. На данный момент насчитывается 3 основных документа, выпущенных данной организацией:

«Базель I», который был опубликован в 1988 году. Данный документ содержал в себе положения, которые должны были способствовать созданию единого механизма контроля за банковскими учреждениями, а также содержал принципиально новое разделение капитала на основной и дополнительный. Оценка достаточности капитала при помощи соответствующего норматива является центральным положением Базеля I и дополняется лишь введением

нормативов ликвидности и риска (во внимание принимается только кредитный риск)<sup>54</sup>.

«Базель II», опубликованный в 2004 году, стал необходим в связи с появлением новых финансовых инструментов, а также с появившимися у банков умениями обходить требования нового законодательства. Так, был устранен недостаток, связанный с отсутствием оценки операционного, рыночного, процентного и иных рисков, которые теперь получили свое отражение в нормативе достаточности капитала, который рассчитывается как отношение собственного капитала банка к активам, взвешенным по различным уровням риска. Нормативное значение данного показателя осталось на уровне 8%<sup>55</sup>.

Кризис, который в конце 2000-х подорвал всю мировую финансовую систему, стал причиной появления наиболее требовательного «Базеля III». Основной задачей нового документа считается предотвращение нового экономического кризиса путем повышений контролируемости всех участников рынка. В связи с затянувшимся переходом к «Базелю II» в России начали вводить требования нового документа, еще не успев полностью оптимизировать банковскую систему к прежним нововведениям. Основными ограничениями, вводимыми «Базелем III» стали, во-первых, увеличение показателя капитала первого уровня<sup>56</sup> с 4% до 6%, что приводит к тому, что на капитал второго уровня<sup>57</sup> будет приходиться не более 2%. Во-вторых, появился так называемый коэффициент леввериджа, который определил, что отношение заемных средств банка к собственным не должно превышать 3%. Это позволит на регулярной основе производить анализ рисков, связанных с ликвидностью кредитной организации. Третьим базовым новшеством документа стало введение буфера капитала, направ-

---

<sup>54</sup> См.: Информационный портал Банки.ру. Базель I // URL: [http://www.banki.ru/wikibank/bazel\\_i/](http://www.banki.ru/wikibank/bazel_i/) (дата обращения: 01.11.2018)

<sup>55</sup> См.: Информационный портал Банки.ру. Базель II // URL: [http://www.banki.ru/wikibank/bazel\\_ii/](http://www.banki.ru/wikibank/bazel_ii/) (дата обращения: 01.11.2018)

<sup>56</sup> Состав капитала первого уровня определяется обыкновенными акциями, нераспределенной прибылью и эмиссионным доходом по обыкновенным акциям.

<sup>57</sup> Капитал второго уровня включает в себя нераспределенные резервы, резервы переоценки ряда активов, привилегированные акции и субординированные займы.

ленного на покрытие убытков в кризисные периоды. В случае замедления роста экономики и снижения объемов кредитования, данные накопления позволят банку иметь средства для покрытия своих обязательств перед вкладчиками. Создание контрциклического буфера, который выражается в проценте от активов, взвешенных по уровню риска, направлено на работу во время экономического подъема. Это позволяет сдерживать кредитный потенциал банков на необходимом для оптимизации деятельности уровне, чтобы избежать увеличения рисков, а, соответственно, и падения норматива достаточности капитала.

Основным и наиболее влиятельным изменением в законодательстве РФ стало ужесточение требований к капиталу банков. Необходимость установки базового капитала первого уровня не менее 4,5%, совокупного капитала не меньше 8% от активов, взвешенных по уровню риска, а также обязанность формировать буфер консервации (2,5%) и строгий контроль ликвидности посредством коэффициента левериджа, стали для многих банков непосильной задачей, что отражается в динамике изменения их количества за последние несколько лет<sup>58</sup>.



<sup>58</sup> См.: Информация о регистрации и лицензировании кредитных организаций в 2018 году// URL: [http://www.cbr.ru/statistics/print.aspx?file=bank\\_system/inform\\_18.htm&pid=lic&sid=itm\\_43766](http://www.cbr.ru/statistics/print.aspx?file=bank_system/inform_18.htm&pid=lic&sid=itm_43766) (дата обращения: 07.11.2018)

Учитывая, что в период с 2001 по 2014 года средний темп прироста действующих банков составлял практически  $-3\%$ , то значительное отрицательное изменение данного показателя до уровня  $-11,8\%$  говорит о том, что многие кредитные организации не справляются с новшествами законодательства, что не позволяет им оставаться конкурентоспособными на рынке. За первые 10 месяцев 2018 года была отозвана 51 лицензия у банков, наибольшее количество пришлось именно на октябрь, в котором возможности работать лишились сразу 9 кредитных организаций<sup>59</sup>.

За период внедрения «Базеля III» Российское законодательство претерпело немало изменений. Были приняты такие основополагающие документы для банковской системы, как инструкция Банка России от 28.06.2017 № 180-И «Об обязательных нормативах банков», введенная вместо 139-И, и положение № 590-П «О порядке формирования кредитными организациями резервов на возможные потери по ссудам, ссудной и приравненной к ней задолженности», которое заменило 254-П, внося в данное направление некоторые корректировки. Кроме того, начали использоваться абсолютно новые нормативно-правовые акты, такие как:

– «Положение о методике определения собственных средств (капитала) кредитных организаций («Базель III»))» (утв. Банком России 04.07.2018 № 646-П)

– «Положение о порядке расчета системно значимыми кредитными организациями норматива структурной ликвидности (норматива чистого стабильного фондирования) («Базель III»))» (утв. Банком России 26.07.2017 № 596-П)

– «Положение о порядке расчета норматива краткосрочной ликвидности («Базель III»)) системно значимыми кредитными организациями» (утв. Банком России 03.12.2015 № 510-П)

– «Положение о порядке расчета норматива краткосрочной ликвидности («Базель III»)) системно значимыми кредитными организациями» (утв. Банком России 03.12.2015 № 510-П) и иные.

---

<sup>59</sup> См.: Банки, лишённые лицензии в 2018 году// URL: <http://1eb.ru/bank/otozvannye-licenzii/4856-banki-lishennyie-licenzii-v-2018-godu.html> (дата обращения: 07.11.2018)

В связи с необходимостью мониторинга рисков внутри кредитной организации, с каждым днем происходит все большее ужесточение требований Федерального закона «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» от 07.08.2001 № 115-ФЗ. Так, например, СМИ сообщили о том, что банки, в том числе и Сбербанк, начали осуществлять блокировку карт физических лиц в случае, если клиентом не предоставлены документы, подтверждающие источник денежных средств, а также целесообразность проведения того или иного платежа. В выборку попали даже переводы на сумму менее 1000 рублей<sup>60</sup>. Таким образом, возникает ситуация, в которой кредитная организация обязана проконтролировать операцию, которая считается сомнительной, однако само физическое лицо не обязано предоставлять никаких документов, в случае, если это не прописано в договоре. Вследствие непредставления документов со стороны клиента банк будет иметь право отказать в обслуживании, что нарушает права того или иного клиента.

На данном этапе можно сделать вывод о том, что столь стремительное внедрение требований «Базеля III» стало не просто неожиданным для участников банковской системы, но и роковым для небольших банков, которые стали вытесняться с рынка крупными игроками. Однако эксперты говорят, что далеко не все банки готовы к наступающим изменениям. Изучив позиции различных исследователей, можно сказать, что лишь 48% из топ-50 национальных кредитных организаций готовы беспрепятственно начать работу по переходу к новому регулированию своей деятельности<sup>61</sup>. Этот факт подтверждается и принятием решения об отсрочке надбавок, введенных третьим Базельским соглашением, что, по мнению рейтингового агентства Fitch, связано с невозможностью столь быстрого реагирования со стороны некоторых банков

---

<sup>60</sup> См.: В Сбербанке прокомментировали информацию о требованиях обосновывать переводы на тысячу рублей // URL: <http://www.banki.ru/news/lenta/?id=10762503> (дата обращения: 29.11.2018)

<sup>61</sup> См.: Зенченко С.В., Жаботинская Т.А., Курманалина А.К. Развитие системы регулирования от Базель II к Базель IV: готовы ли российские банки? // *Social-economic phenomena and process*. 2017. № 2. С. 42–45.

с государственным участием. Системно значимые банки должны были к 1 января 2019 года рассчитать надбавку в размере 1% от активов, взвешенных по уровню риска. Андрей Костин, глава ВТБ, по данному вопросу заявил, что в период с 2017 по 2019 года банку придется потратить на формирование новых надбавок примерно 450 млрд рублей, что говорит о существенном снижении объемов «вливания» кредитных ресурсов в национальную экономику<sup>62</sup>. Банк России, в свою очередь, отреагировал на высказанное замечание и вынес вопрос о переносе введения данных положений на 1 января 2020 года.

Таким образом, на основании проанализированного материала можно выделить основные положительные и отрицательные черты перехода к требованиям Базельского комитета<sup>63</sup>.

В качестве основных позитивных изменений для России можно рассмотреть:

– во-первых, структурное изменение законодательства, регулирующего банковскую систему, что позволит производить более качественный контроль и надзор за работой участников рынка, а также вывести работу по противодействию легализации доходов, полученных преступным путем на новый уровень;

– во-вторых, приближение национальных нормативно-правовых актов, а также экономики и права в целом, к мировым стандартам, что позволит оптимизировать сотрудничество с другими странами и даст шанс использовать нововведения развитых стран внутри государства;

– в-третьих, повышение стрессоустойчивости банков, что позволит им оставаться прибыльными и осуществлять необходимые операции даже во времена глобальных кризисов, что наиболее актуально в период введения экономических санкций.

Говоря же о негативных последствиях, можно выделить уменьшение объемов кредитования населения и бизнеса, связан-

---

<sup>62</sup>См.: Fitch увидело в отсрочке надбавок по «Базель III» влияние госбанков на ЦБ//URL: <https://www.rbc.ru/finances/12/10/2018/5bc0a5689a7947560463a699> (дата обращения: 07.11.2018)

<sup>63</sup>См.: Федоренко А.О. Базель III: плюсы и минусы для России и всего мира // Проблемы современной экономики. 2015. № 25. С. 33–36.

ное с необходимостью перераспределения ресурсов и увеличения объемов средств, направленных на повышение уровня достаточности капитала, формирование надбавок и буферов, что приведет к стагнации и даже регрессу в экономике страны;

– вытеснение большого количества кредитных организаций с рынка, не имеющих возможности в столько сжатые сроки перейти на новые требования;

– необходимость резкого перехода к международным стандартам, в том числе обязанность публиковать отчетность по устоявшимся иностранным требованиям.

Итогом перехода на «Базель III» в России должно быть становление качественно новых принципов работы всей банковской системы, что позволит оптимизировать процессы контроля и надзора и сделать законодательство наиболее подходящим для непрерывной деятельности, в том числе и в условиях кризиса. По сути, данные преобразования в теории носят лишь позитивный характер, однако стоит учесть специфику национальной экономики и необходимость постепенного применения нововведений и осуществления преобразований. А ключевой проблемой, так или иначе, остается спорный вопрос возможности собственников увеличивать свой капитал при помощи наименее рискованных ресурсов, а в то же время, получать прибыль и осуществлять необходимые вложения в развитие экономики.

#### **Библиографический список:**

1. Инструкция Банка России от 28.06.2017 № 180-И (ред. от 03.09.2018) «Об обязательных нормативах банков» (Зарегистрировано в Минюсте России 12.07.2017 № 47383) (с изм. и доп., вступ. в силу с 26.10.2018) // «Вестник Банка России», № 65 – 66, 04.08.2017.

2. Зенченко С.В., Жаботинская Т.А., Курманалина А.К. Развитие системы регулирования от Базель II к Базель IV: готовы ли российские банки? // *Social-economic phenomena and process*. 2017. № 2. С. 42–45.

3. Федоренко А.О. Базель III: плюсы и минусы для России и всего мира // *Проблемы современной экономики*. 2015. № 25. С. 33–36.

4. Официальный сайт Базельского комитета по банковскому надзору // URL: <https://www.bis.org/>

5. Информационный портал Банки.ру. Базель I // URL:[http:// www.banki.ru/wikibank/bazel\\_i/](http://www.banki.ru/wikibank/bazel_i/)

6. Информационный портал Банки.ру. Базель II // URL:[http://www.banki.ru/wikibank/bazel\\_ii/](http://www.banki.ru/wikibank/bazel_ii/)

7. Fitch увидело в отсрочке надбавок по «Базель III» влияние госбанков на ЦБ//URL: <https://www.rbc.ru/finances/12/10/2018/5bc0a5689a7947560463a699>

8. Информация о регистрации и лицензировании кредитных организаций в 2018 году// URL: [http://www.cbr.ru/statistics/print.aspx?file=bank\\_system/inform\\_18.htm&pid=lic&sid=itm\\_43766](http://www.cbr.ru/statistics/print.aspx?file=bank_system/inform_18.htm&pid=lic&sid=itm_43766)

9. Банки лишённые лицензии в 2018 году//URL:<http://1eb.ru/bank/otozvannye-licenzii/4856-banki-lishennye-licenzii-v-2018-godu.html>

---

**ЛИЧНЫЕ ПРАВА ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА В РФ:  
КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ**

**Personal human rights and citizen in the Russian Federation:  
constitutional and legal aspect**

**Бродская Виктория Александровна,**  
*студентка факультета магистратуры ВГУЮ (РПА Минюста России)*  
**viktoriya\_barzig@mail.ru**  
**Brodskaya V. A.,**  
*graduate student VSUYU (RPA Ministry of Justice of Russia)*

**Научный руководитель: Фомиченко Михаил Петрович,**  
*д-р юрид. наук, проф.,*  
*проф. кафедры конституционного и международного права*  
**fomichenkom.p@mail.ru**  
**Supervisor: Fomichenko M. P.,**  
*Doctor of Law, Professor,*  
*Professor of the Department of Constitutional and International Law*

**Аннотация.** В статье раскрывается конституционно-правовой аспект личных прав человека и гражданина в РФ.

**Abstract.** The article reveals the constitutional and legal aspect of the personal rights of a person and a citizen in the Russian Federation.

**Ключевые слова:** конституционный статус личности, личные права, права человека, права гражданина, государственная защита личных прав.

**Key words:** constitutional status of the individual, personal rights, human rights, citizen rights, state protection of personal rights.

Одна из важнейших категорий конституционного права любой страны – конституционный статус личности, который включает в себя принадлежность к гражданству данной страны, а также определенный объем прав, свобод и обязанностей гражданина. Права человека – неотъемлемый элемент человеческой личности и человеческого бытия, которые выражают и определяют его положение в любом государственно-организационном обществе.

Конституция РФ 1993 г. [1] наделяет человека практически всеми правами и свободами, предусмотренными Всеобщей декла-

рацией прав человека [2] и Международным пактом о гражданских и политических правах [3].

Личные права человека и гражданина в РФ выступают фундаментальным началом, всеобъемлющей ценностью, являются важнейшей частью Основного Закона российского государства и имеют характерный статус в нашей легитимной системе. Поэтому нормы Гл. 2 Конституции РФ «Права и свободы человека и гражданина» имеют особый статус в российской правовой системе.

Основное назначение личных прав заключается в том, чтобы гарантировать человеческую жизнь и обеспечить защиту от всяких форм насилия, жестокого или унижающего человеческое достоинство обращения; индивидуализировать гражданина, создать ему условия личной неприкосновенности и невмешательства в частную и семейную жизнь; гарантировать индивидуальную свободу, возможность беспрепятственного выбора различных вариантов поведения в сфере национальных, нравственных, религиозных и иных отношений, где индивид выступает как биосоциальное существо [4, с. 113].

Личные права невозможно разделить на более значимые и менее значимые, поскольку они равноценны и объединяют в себе потребность в уважении всеми чести и достоинства любого человека; соблюдения его личных прав, таких как право на жизнь, право на здоровье, право на свободу, право на личную неприкосновенность. Права на свободу слова, свободу мысли, свободу совести, свободу убеждений имеют фундаментальной целью обеспечение свободы человека, которая выступает неотъемлемым фактором самоопределения и выбора.

Если дать характеристику личным правам с позиции их неотчуждаемости, то Конституция России в своих нормах определенно указывает на неприемлимость и недопустимость умаления этих прав. Ни при каких обстоятельствах нельзя лишить человека права на достоинство, на благоприятную окружающую среду, на свободу мысли. Другие основные права тоже находятся под защитой законодательных норм. Без существенных на то оснований, непременно законных предписаний, по личному усмотрению лишить человека таких прав не представляется возможным [5, с. 30–31].

Характерные признаки личных прав заключаются в следующем:

– личные права – это конституционно закрепленные права и свободы человека, которые составляют относительно небольшую часть всех прав и свобод. В этой связи личные права могут трактоваться как основные права и свободы человека и гражданина. Таковыми они являются, прежде всего, в силу того, что жизненно важны и в наибольшей степени социально значимы как для каждого человека, так и для общества и государства, поскольку защищают основные ценности и интересы человека и гражданина;

– личные права распространяются на всех без исключения лиц, независимо от пола, расы, национальности, вероисповедания и других несущественных признаков, действуют вне зависимости от территории нахождения человека;

– личные права и свободы человека являются неотчуждаемыми и принадлежат каждому человеку от рождения. Никакими нормативными актами они не могут быть отменены. При этом они определяют смысл, содержание и применение законов, а также определяют деятельность всех ветвей власти;

– личные права и свободы в РФ признаются и гарантируются в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права;

– личные права и свободы имеют особый механизм реализации и непосредственно действующий характер. Данный признак означает, что даже при отсутствии конкретизирующих положений в нормативных актах, личные права и свободы человека реализуются непосредственно, т.е. суды и иные государственные органы обязаны принимать решения в защиту указанных прав и свобод [6, с. 77–78];

– личные права человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства [4, с. 115].

Основным Законом страны установлена гарантированная государственная защита личных прав человека и гражданина, обязанность осуществления которой возложена три ветви государственной власти – законодательную, исполнительную и судебную.

Права человека постоянно находятся в зоне внимания Президента России, который обладает широкими полномочиями, имея в подчинении специальные структурные подразделения, призванные способствовать выполнению важной государственной задачи – защите прав и свобод человека и гражданина. Конституция РФ предусматривает существование государственной должности Уполномоченного по правам человека в РФ [7, с. 125]. Весомая роль в защите прав и свобод человека и гражданина в случае их нарушения принадлежит Конституционному Суду РФ. Только в 2017 г. в Конституционный Суд РФ поступили 4056 обращений по различным проблемам, затрагивающим элементы конституционного статуса личности [8, с. 290–291].

Таким образом, под личными правами человека и гражданина понимаются наиболее существенные для каждого человека права, раскрывающие естественное состояние свободы и имеющие особое значение для государства и общества, а Конституция РФ выступает гарантом этих прав. Институциональный характер современного государственно-правового регулирования личных прав человека и гражданина свидетельствует о значительных масштабах их государственно-правового обеспечения и высоком уровне юридико-технического воздействия.

#### **Библиографический список:**

1. Конституция Российской Федерации: офиц. текст / Сост. А.Б. Таранин. М., 2018. 32 с.
2. Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948 г.). М., 2017. 8 с.
3. Международный пакт о гражданских и политических правах (принят 16.12.1966 г. Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // СПС «ГАРАНТ». (дата обращения: 01.12.2018).

4. Бабакулова Г. К вопросу о понятии и признаках личных прав и свобод человека и гражданина // *Права человека и международное право*: сб. ст. молодых ученых. М., 2016. С. 75–78.

5. Баширова У.Ш. Понятие и сущность личных прав и свобод человека и гражданина // *Право и общество в условиях глобализации: перспективы развития*: сб. науч. тр. по мат. Междунар. науч.-практ. конф. (Саратов, 12 декабря 2017 г.) / Под ред. В.В. Бехер, Н.Н. Лайченковой. Саратов, 2018. С. 29–34.

6. Каримова А.Ю. Конституционное право человека и гражданина на жизнь, свободу и личную неприкосновенность // *Марийский юридический вестник*. 2016. № 3(18). С. 113–116.

7. Шумилина А.Б. Личные (гражданские) права и свободы человека и гражданина в Российской Федерации // *Перспективы государственно-правового развития России в XXI веке*: мат. Всерос. науч.-теорет. конф. (Ростов-на-Дону, 09 апреля 2015 г.). Р-н/Д, 2015. С. 124–126.

8. Яшина М.С. Монетизация льгот в условиях признания недопустимости издания законов, отменяющих или умаляющих права и свободы человека и гражданина // *Актуальные проблемы правового, социального и политического развития России*: мат. XI Междунар. науч.-практ. конф.: сб. науч. ст. (г. Саратов, 26 апреля 2018 г.). Саратов, 2018. С. 290–294.

**НОВЫЕ ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА  
И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ ПО ЗАЩИТЕ ПРАВ  
НАЦИОНАЛЬНЫХ МЕНЬШИНСТВ В РФ**

**New tendencies of development of legislation and law enforcement  
practices to protect the rights of national minorities  
in the russian federation**

*Будаева Аида Олеговна,  
студентка факультета магистратуры ВГУЮ РПА (Минюста России)  
aibuu@bk.ru  
Budaeva A. O.,  
graduate student VSU RPA (Ministry of Justice of Russia)*

*Научный руководитель: Фомиченко Михаил Петрович,  
д-р юрид. наук, проф.,  
проф. кафедры конституционного и международного права  
fomichenko.p@mail.ru  
Supervisor: Fomichenko M. P.,  
Doctor of Law, Professor,  
Professor of the Department of Constitutional and International Law*

**Аннотация.** В статье рассматриваются конституционные нормы, нормы федеральных законов и федеральных программ, регулирующих и защищающих права национальных меньшинств в РФ. Подробно рассмотрена деятельность Президента РФ в данном направлении.

**Abstract.** The article deals with constitutional norms, norms of federal laws and federal programs regulating and protecting the rights of national minorities in the Russian Federation. The activities of the President of the Russian Federation in this direction are reviewed in detail.

**Ключевые слова:** национальные меньшинства, согражданство, национальные отношения, права национальных меньшинств, диаспоральная политика.

**Key words:** national minorities, co-citizenship, national relations, rights of national minorities, diaspora politics.

Противоречивые и во многом сложные процессы обновления российского общества и государства, начавшиеся в конце 1980-х – начале 1990-х гг., резко обозначили проблему национальных отношений, имеющих конституционное значение. Это подтверждается

рядом положений принятой в 1993 г. Конституции РФ [1], обеспечивающих защиту прав национальных меньшинств (ч. 3 ст. 5, ст. 14, ч. 2 ст. 19, ст. 26, ст. 68, п. «в» ст. 71, п. «б», «м» ч. 1 ст. 72).

В Послании Президента РФ Федеральному Собранию 1994 г. отмечается, что национальные проблемы современной России «будут решаться на основе заложенного в Конституции понимания нации как согражданства» [2].

В российском законодательстве не раскрывается понятие национального меньшинства, о такой категории лиц лишь упоминается в Конституции РФ и в некоторых федеральных законах. Например, в Федеральном законе «О библиотечном деле» [3] декларируется право национальных меньшинств на получение информации на своем родном языке через систему государственных библиотек.

В 1998 г. в Государственную Думу был внесен законопроект «О национальных меньшинствах в Российской Федерации» [4], который впоследствии был отклонен. Данным законопроектом категория «национальные меньшинства» определялась как граждане РФ, обладающие устойчивым этническим характером и движимые стремлением к сохранению и развитию своего национального языка, культуры, религий и традиций, не имеющих в составе РФ национально-государственных, административно-территориальных и национально-территориальных образований и не относящихся к коренным малочисленным народам России [5, с. 104].

Актуальным направлением совершенствования законодательства в области регулирования и защиты прав национальных меньшинств РФ все еще продолжает оставаться развитие в нем положений Рамочной конвенции Совета Европы о защите национальных меньшинств [6], которые получили развитие в Федеральном законе «О национально-культурной автономии» [7] и распространяются именно на те группы лиц, которые признаются в России национальными меньшинствами.

В 2012 г. Президентом России утверждена Концепция государственной миграционной политики РФ на период до 2025 года [8]. Цель Концепции – создание условий и стимулов для переселе-

ния в РФ иностранных граждан, соотечественников, проживающих за рубежом, возвращения эмигрантов.

Одним из направлений российской государственной диаспоральной политики стали меры поддержки русскоязычных ученых в странах СНГ. Привлечение научной диаспоры из ближнего зарубежья к активному сотрудничеству осуществляется в рамках нескольких подходов: организации специальных проектов с участием ученых из стран СНГ в вузах и учреждениях, имеющих статус федеральных, а также исследовательских университетах, входящих в программу государственной поддержки; участие представителей диаспоры в экспертизе исследовательских проектов [9, с. 84–85].

В утвержденной в 2013 г. Стратегии государственной национальной политики РФ на период до 2025 г. [10], пришедшей на смену Концепции государственной национальной политики РФ [11], принятой в 1996 г., российская нация определяется как государственная нация (гражданская нация). Цель Стратегии – сохранение этнокультурной самобытности народов России, обеспечение конституционных прав и свобод граждан.

В апреле 2014 г. Президент России В.В. Путин подписал Указ [12] о реабилитации национальных меньшинств, проживающих на территории полуострова Крым – крымских татар, армян, греков, немцев и др., который предусматривает создание и развитие национально-культурных автономий и иных общественных объединений реабилитированных народов [13].

Для обеспечения равенства прав и свобод человека и гражданина независимо от расы, национальности, языка в декабре 2016 г. Правительством РФ утверждена государственная программа «Реализация государственной национальной политики» [14].

В апреле 2018 г. Совет по правам человека провел специальное заседание по теме «Собирание соотечественников во благо России», в ходе которого рассматривались вопросы иммиграционной амнистии для соотечественников-переселенцев, бывших граждан СССР и их потомков, ставших «нелегалами поневоле» [15].

Выступая на Валдайском форуме в октябре 2018 г., Президент России В.В. Путин подчеркнул, что «наша национальная идентич-

ность – это ...наша культура, наша история ... государствообразующим народом, безусловно, является русский народ, и в интересах русского народа – сохранение этой страны. А если мы будем ...поливать грязью представителей других этносов, мы развалим страну, в чем не заинтересован русский народ» [16].

Таким образом, российская система защиты прав национальных меньшинств опирается на совокупность норм и принципов международного права, соответствующие конституционные нормы, нормы федеральных законов, принятых в сфере регулирования прав национальных меньшинств (законы и специальные программы о языках, образовании, культуре и т.д.). Однако тот факт, что в нашей стране до настоящего времени не принят федеральный закон по вопросам национальных меньшинств, усиливает остроту национального вопроса и угрожает народному единству России.

#### **Библиографический список:**

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г.) // СПС «КонсультантПлюс». (дата обращения: 21.11.2018).

2. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 24.02.1994 г. «Об укреплении Российского государства (Основные направления внутренней и внешней политики)» // РГ. 1994. 25 февраля. № 38.

3. О библиотечном деле: федер. закон от 29.12.1994 г. № 78-ФЗ (ред. от 03.07.2016 г.) // СПС «КонсультантПлюс». (дата обращения: 22.11.2018).

4. О национальных меньшинствах в Российской Федерации: проект федер. закона № 96700628-2 (внесен 10.12.1998 г.) // Lexfeed: Лента законопроектов. URL <https://lexfeed.ru/law/96700628-2> (дата обращения: 21.11.2018).

5. Кодзоева М.М. Правовое положение национальных меньшинств в России и за рубежом: вопросы международного и внутригосударственного правового регулирования // Вестник современных исследований. 2018. № 3.1(18). С. 102–110.

6. Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств ETS № 157 (принята в г. Страсбурге 01.02.1995 г.) (ратифицирована федер. законом РФ от 18.06.1998 г. № 84-ФЗ) // СПС «ГАРАНТ». (дата обращения: 21.11.2018).

7. О национально-культурной автономии: федер. закон от 17.06.1996 № 74-ФЗ (ред. от 04.11.2014 г.) // СПС «КонсультантПлюс». (дата обращения: 21.11.2018).

8. Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года (утв. Президентом РФ) // СПС «КонсультантПлюс». (дата обращения: 21.11.2018).

9. Ревазова М.И. Проблемы диаспоральной политики России в Ближнем Зарубежье // Обозреватель – OBSERVER. 2017. № 2(325). С. 84–85.

10. Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 г. (утв. Указом Президента РФ от 19.12.2012 г. № 1666 // СПС «КонсультантПлюс». (дата обращения: 21.11.2018).

11. Концепция государственной национальной политики Российской Федерации (утв. Указом Президента РФ от 15.09.1996 г. № 909 (утратила силу)) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 21.11.2018).

12. О мерах по реабилитации армянского, болгарского, греческого, крымско-татарского и немецкого народов и государственной поддержке их возрождения и развития: Указ Президента РФ от 21.04.2014 г. № 268 (ред. от 12.09.2015 г.) // СПС «КонсультантПлюс». (дата обращения: 21.11.2018).

13. Путин подписал указ о реабилитации национальных меньшинств Крыма // ИнтерФакс. 2014. 21 апреля. URL: <https://www.interfax.ru/russia/372865>. (дата обращения: 21.11.2018).

14. Государственная программа Российской Федерации «Реализация государственной национальной политики»: утв. пост. Правительства РФ от 2.12.2016 г. № 1532 // Консорциум «Кодекс». URL: <http://docs.cntd.ru/document/420388022>. (дата обращения: 22.11.2018).

15. Совет по правам человека провел специальное заседание по теме «Собрание соотечественников во благо России» // Совет при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека. Новости Совета. 2018. 17 апреля. URL: <http://president-sovet.ru/presscenter/news/read/4570/>. (дата обращения: 22.11.2018).

16. Прозоров И. Владимир Путин принял участие в форуме «Валдай» // Первый канал. Новости. 2018. 18 октября. URL: [https://www.1tv.ru/news/2018-10-18/354235-vladimir\\_putin\\_prinyal\\_uchastie\\_v\\_forum\\_valday](https://www.1tv.ru/news/2018-10-18/354235-vladimir_putin_prinyal_uchastie_v_forum_valday). (дата обращения: 22.11.2018).

---

**КОНСТИТУЦИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:  
ПЕРЕСМОТР НЕКОТОРЫХ СТАТЕЙ**

**The constitution of the Russian Federation:  
the revision of some articles**

***Власов Валерий Викторович,***

*студент 2 курса колледжа*

*Звенигородского учебного корпуса Одинцовского филиала*

*Международного юридического института*

***00@wargaming.ml***

***Vlasov V.V.,***

*2nd year student of the College*

*Odintsovo branch Zvenigorod educational building*

*of the International Law Institute*

**Аннотация.** Представлены статьи Конституции, на которые стоит обратить внимание в первую очередь, раскрыты положения данных статей, выявлены и рассмотрены проблемы, обосновано решение, в каком ключе необходимо делать пересмотр статей Конституции. Материалы статьи представляют практическую ценность для решения вопроса о необходимости изменения основных положений Конституции РФ.

**Abstract.** The study presents the articles of the Constitution, to which one should pay attention first of all, the provisions of these articles are revealed, problems are identified and examined, the decision is justified in what way it is necessary to revise the articles of the Constitution. The materials of the article are of practical value for solving the question of the need to change the basic provisions of the Constitution of the Russian Federation.

**Ключевые слова:** Конституция РФ, порядок изменения и пересмотр статей, статья 29 – Свобода мысли и слова, статья 43 – Общедоступность образования.

**Key words:** The Constitution of the Russian Federation, the procedure for changing and revising articles, article 29 – Freedom of thought and speech, article 43 – Accessibility of education.

С момента принятия ныне действующей Конституции РФ прошло 25 лет, и некоторые статьи утратили былую эффективность, а в некотором случае их действие прямо противоположно заявленному. В связи с этим, я считаю, что очень важно пересмотреть

реть некоторые статьи Конституции, для более эффективного регулирования общественной жизни. Цель статьи заключается в выявлении проблемных статей Конституции, которые нуждаются в пересмотре, а также вариантов решения данных обстоятельств.

Конституция РФ – основной закон государства, документ, обладающий наивысшей юридической силой, принимаемый и изменяемый в особом порядке и регулирующий наиболее важные отношения.

Пересмотр Конституции РФ – изменение наиболее важных конституционных положений и фактически принятие новой Конституции. Порядок пересмотра статей является процессом усложненным по сравнению с внесением поправок. Несмотря на это, основной задачей работы является показать, что проблемные статьи существуют не только в главах 3–8, куда вносятся поправки, но и в главах 1,2, 9, которые призваны обеспечить существование стабильности конституционного строя.

Для того, чтобы раскрыть более подробно определение конституции, необходимо сначала понять, а для чего она вообще нужна.

А можно ли вообще создать нормативное регулирование без основного нормативного акта, который бы служил «базисом»? Я думаю, что нет. Ведь как уже сказано выше – Конституция является основным документом, без которого право функционировать не может и именно на основании нее строятся дальнейшие нормативные акты, которые ни в коем случае не должны нарушать Основной Нормативный Акт. Таким образом, Конституция необходима как основа правовой системы страны, без которой государству будет очень сложно успешно осуществлять свою деятельность и защищать права и свободы своих граждан.

Конституция также закрепляет основные права человека и невозможность их нарушения. Именно в ней закрепляются основные права и свободы человека, являющиеся неотчуждаемыми и данные природой от рождения. В отдельности Конституция РФ устанавливает такие права как право на жизнь, свободу вероисповедания, на свободу совести, а также институт естественных прав.

Исходя из вышесказанного, Конституция есть важнейший нормативно-правовой акт, выражающий политическую волю народу и закрепляющий основы политического строя, правовой системы. Без Основного закона в современном динамично развивающемся мире не может быть будущего у государства; такое государство будет обречено на отставание, конфликты внутри общества и беззаконие. Только легитимная Конституция способна заложить основу будущего, стать надежным базисом развития для следующих поколений людей.

### **Конституция РФ: статья 29 – Свобода слова и мысли**

Статья 29 Конституции РФ содержит норму свободы слова и мысли. Согласно этой статье каждый человек может выражать свои мысли свободно и без ограничений. Согласно ст. 29, ч. 3 Конституции РФ кого-либо принуждать к выражению мыслей запрещено. Это, безусловно, является одним из признаков демократического государства, которым согласно первой статьи Конституции РФ, наша страна и является. Однако формально эта норма есть и в основном выполняется, но существует тонкая грань, которая ещё не урегулирована государством.

В нашей стране не допускается пропаганда, возбуждающая национальную, расовую, социальную или религиозную вражду. Нарушение этой статьи Конституции, влечет уголовную ответственность по ст. 282 Уголовного кодекса РФ. Также, запрещено разглашать информацию, охраняемую государством (государственную тайну). Кроме этого, недавно был принят закон, вводящий ответственность за “лайк”, “репост” и комментирование экстремистских записей в социальных сетях.

Как уже сказано выше, официально в России цензура отсутствует, и для публикации каких-либо печатных изданий особого разрешения не нужно. Однако такие издания могут запретить по решению суда, если такие произведения будут признаны экстремистскими. Также, находясь в публичных местах, где требуется высказать свое мнение, необходимо это делать очень аккуратно и для того чтобы не попасть под ответственность.

## **Решение проблемы Свобода слова и мысли**

Я считаю, что для решения выше указанной проблемы необходимо издать нормативно-правовой акт, где будет содержаться то, что при высказывании своей мысли употреблять не стоит. С одной стороны, это возможно будет противоречить ст. 29, однако с другой стороны, вопрос, с той невидимой гранью, будет решен раз и навсегда.

Итак, статья 29 говорит нам о свободе слова и мысли, а на практике получается много запретов в данной области. Следовательно, на мой взгляд, эту статью стоит пересмотреть, с целью более четкой регламентации данного вопроса.

## **Конституция РФ: статья 43, ч. 2 – Общедоступность и бесплатность дошкольного и основного и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях**

Согласно статье 43 Конституции РФ каждый имеет право на образование. Согласно части 2 этой же статьи в нашей стране гарантируется общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях. Ниже, часть 2 ст. 43 РФ будет рассмотрена как проблема.

Однако в реальности такое понятие как «бесплатность» образования является достаточно условным понятием. Но закон «Об образовании» поправляет Конституцию: в нем сказано, что государство только дает гарантию финансирования и материальной поддержки в воспитании детей раннего детского возраста.

В нашем законодательстве не определено главное – объем услуг, который должен предоставляться бесплатно. Из этого вытекает очень много вопросов. Относится ли понятие «бесплатность» к пребыванию ребенка в детском саду и к питанию в общеобразовательных учреждениях? Можно или нельзя брать деньги за внеурочные занятия с ребенком (кружки, секции и т.п.)?

### **Варианты решения проблемы «бесплатности» образования.**

Нужно точно установить конкретные рамки понятия «бесплатность» образования. Хотя у каждого субъекта РФ свои возможности, государству необходимо установить обязательный для выполнения всеми субъектами минимальный уровень. Например, оно может гарантировать бесплатность четырехчасового пребывания ребенка в дошкольном учреждении. Конечно, этого мало. Но это и есть тот минимальный уровень дошкольного образования, которое государство должно хотя бы закрепить на законодательном уровне.

В статье 43, ч. 2 Конституции сказано, что образование является общедоступным. Формально хоть и эта норма закреплена Конституцией, в реальности она не выполняется. В качестве примера, я выбрал дошкольные учреждения (детские сады).

Общеизвестно, что в нашей стране ведется демографическая политика, направленная на увеличение рождаемости. В связи с тем, что в некоторых регионах новые детские сады не строятся, детей, нуждающиеся в дошкольном образовании, становится всё больше и больше – образуется дефицит мест в детские сады, далее большие очереди на несколько лет вперед. Уже в 1,5 года родители стремятся подать по месту жительства заявление в детский сад на прием ребенка, по достижению им трехлетнего возраста. Исходя из этого такое понятие как общедоступность на деле не является таковым. Из выше сказанного, может возникнуть вопрос – А какие варианты решения этой проблемы могут быть?

### **Варианты решения проблемы доступности образования.**

1. Необходимо точно определить количество новых детских садов, которые будут построены за определенный период.
2. Строить большее количество детских садов
3. Помимо постройки бесплатных детских садов, необходимо стимулировать строительство негосударственных частных детских садов. Таковым является нулевая налоговая ставка для предпринимателей в сфере дошкольного образования, установленная до 2021 года.

## **Заключение**

На основании изучения Конституции РФ, можно сделать следующие выводы.

*Во-первых*, наше общество и государство достаточно динамичные, развивающиеся структуры и, следовательно, Конституция РФ, которой в этом году исполняется 25 лет, тоже должна подвергаться изменениям и отвечать современным потребностям общества. В данной работе была сделана попытка показать, на какие статьи в первую очередь стоит обратить внимание и подумать над проектом внесения изменений.

*Во-вторых*, статьи 29 и 43 главы 2 Конституции РФ, являются теми проблемными элементами нашего современного общества, положение которых требует изменений.

*В-третьих*, Конституция РФ – основной закон страны, именно она является гарантом демократических прав и свобод человека. Поэтому статьи, которые в современном мире действуют не эффективно или противоречат сложившейся современной ситуации, для них соответственно необходимо повышенное внимание со стороны государства.

## **Библиографический список:**

1. Конституция Российской Федерации: принята 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ).
2. Федеральный закон "Об образовании в Российской Федерации" от 29.12.2012 № 273-ФЗ (последняя редакция)

---

## КОНСТИТУЦИОННЫЙ ПОДХОД К ВОПРОСУ РЕАЛИЗАЦИИ ПЕНСИОННОЙ РЕФОРМЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

### Constitutional approach to the question of implementation of pension reform in the russian federation

*Воронцов Алексей Андреевич,  
студент 1 курса Королёвского филиала  
Международного Юридического института.*

*Voroncov A.A.,  
1<sup>st</sup> year student Korolev Branch of the International Law Institute.*

*Черноброва Светлана Владимировна,  
преподаватель Международного юридического института  
chernobrovas@mail.ru.*

*Chernobrova S. V.,  
teacher International Law Institute,*

**Аннотация.** В статье рассмотрена реформа пенсионного законодательства 2018 года в контексте реализации граждан на пенсионное обеспечение.

**Abstract.** This article consider a reform of pension legislation of 2018 year in the context of realization of citizens their rights on pension support.

**Ключевые слова:** пенсионная реформа, пенсионная законодательство.

**Key words:** pension reform, Pension legislation.

Конституция РФ содержит в себе цели социальной политики, которые определяют обязанность государства заботиться о благополучии своих граждан, их социальной защищенности и обеспечении нормальных условий существования.

Законодательство в компетенции пенсий постепенно меняется. Для многих наших сограждан изменения в пенсионных правоотношениях означает переустановку жизненного уклада, поскольку теперь на заслуженную пенсию будут выходить намного позже. Проводимая пенсионная реформа войдет в анналы истории Российского законодательства как одна из самых наиболее противоречивых.

В этой связи справедливы слова Президента РФ: «Нам необходимо грамотно выстроить пенсионную систему, которая действительно обеспечила бы нашим людям достойную старость, чтобы выход на пенсию перестал ассоциироваться с концом жизни, с бедностью и социальной неустойчивостью». В своем Послании Федеральному Собранию Президент России подчеркнул: «Пенсионная система должна обеспечивать достойный уровень жизни граждан пожилого возраста... Должна быть ликвидирована бедность среди пенсионеров...».

В 2018 году случилось противоречивое по своей сути явление в законотворчестве. Инициативой Председателя Правительства Дмитрия Анатольевича Медведева был внесен новый законопроект, который имел полное название: № 489161–7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам назначения и выплаты пенсий». Как ни странно, данное событие проходило под Чемпионат Мира по футболу 2018 года. Общество, было отвлечено на спортивные мероприятия и не могло реагировать на сам факт существования законопроекта.

Реформа вызвала общественный диссонанс. Она нашла как и сторонников, так и наиболее ярое многочисленных противников. Российское общество не знало подобных потрясений с 2005 года и протестов на Болотной площади в том числе. В принципе своем 2018 год очень сильно отразится на общественном состоянии в дальнейшем.

Чтобы рассмотреть нежизнеспособность имеющей на данный момент полную юридическую силу пенсионной реформе, обратимся непосредственно к экономическим показателям. Банк России предупредил о существенном усилении проинфляционных рисков и повысил свой прогноз по темпам роста потребительских цен в 2018–2019 годах. В конце июля ЦБ прогнозировал, что по итогам 2018 года инфляция в России составит 3,5–4%, а в 2019-м временно превысит целевой ориентир в 4%. Однако уже 14 сентября Центрального банка, объясняя свое решение повысить ключевую ставку до 7,5%, признал, что цены будут расти существенно быстрее, чем считалось ранее. «По прогнозу Банка России, который учитывает принятые решения по ключевой ставке и о приос-

тановке покупки иностранной валюты в рамках бюджетного правила, темпы прироста потребительских цен составят 3,8–4,2 % к концу 2018 года», – говорится в сообщении Центрального банка.

В заявлении Центрального Банка подчеркивается, что своего максимума годовая инфляция достигнет в первом полугодии 2019 года. На какой уровень она может выйти, в ЦБ не уточнили, отметив, однако, что во второй половине будущего года квартальные темпы роста потребительских цен замедлятся до 4% и в результате по итогам всего года инфляция должна составить 5–5,5 %. Инфляция попросту уничтожит «покупательную способность» той валюты которая будет выплачиваться пенсионерам в качестве пенсий. По прогнозу главы Центробанка Эльвиры Набиуллиной, инфляция может составить целых 6 % в первом квартале 2019 года.

Стоит отметить, что Российская Федерация не делает успехов по улучшению жизнедеятельности своих же граждан. Например ВВП по ППС на душу населения в России стоит на 48 строке (по рейтингу ВМФ), что не является особым показателем успешности отечественной экономики. Российская экономика не смогла устоять против кризиса 2014 года, когда национальная валюта обесценилась в два раза. Экономический рост составил за 2014 год около 0,7%, а в 2017 всего лишь 2%. Из-за низких экономических показателей «Российское экономическое чудо» невозможно, как и реализация майских указов Президента.<sup>64</sup>

Средняя пенсия по России равняется 14700 рублей, в прошлом году размер пенсий приравнивался к 13700 (повышение на 100 рублей в год). В 2018 году в России рост пенсий составил 3,7% в целом, что не соответствует стремительному росту жизнедеятельности российских пенсионеров, исходя из ориентации на вышеуказанные данные. С постепенным увеличением цен покупательная способность российских пенсионеров будет падать. Размер пенсий не будет иметь паритет с потребительской корзиной. Учитывая тот факт что за 2019–2020 годы пенсии проиндексируются на 8%.<sup>65</sup> Как раз повышение налога на добавочную стои-

---

<sup>64</sup> Сайт «Русский Бизнес Консалтинг» // <https://www.rbc.ru/economics/14/09/2018/5b9b91fa9a7947c75ea5d94a> -

<sup>65</sup> Федеральная служба статистики // Официальный Сайт <http://www.gks.ru/>

мость и инфляция нанесут превентивный удар по благополучию рядовых пенсионеров.

Уровень жизни современного гражданина, получающего долгожданную пенсию, может не соответствовать его реальным запросам. Доход противоречит расходу. Если посмотреть на текущие цены и нужды пенсионеров, то потребительская корзина должна быть увеличена в 2–5 раз, поскольку на минимальную пенсию трудно реализовать весь пакет экономических потребностей, включая все многообразие современных благ.

Принятыми в пенсионное законодательство изменениями:

- устанавливается пенсионный возраст: для женщин – 60 лет, для мужчин – 65 лет;

- корректируется понятие предпенсионного возраста – в течение 5 лет до наступления возраста, дающего право на страховую пенсию по старости, в том числе назначаемую досрочно;

- предусматривается льготный порядок назначения пенсий (при соблюдении установленных условий) для многодетных женщин. Так, например, женщины, родившие четырех детей и воспитавшие их до достижения ими возраста 8 лет, смогут выйти на пенсию в возрасте 56 лет, трех детей – в возрасте 57 лет, в обоих случаях при наличии страхового стажа не менее 15 лет;

- устанавливается, что лицам, имеющим страховой стаж не менее 42 и 37 лет (соответственно мужчины и женщины), страховая пенсия по старости может назначаться на 24 месяца ранее достижения определенного возраста, но не ранее 60 и 55 лет соответственно).

Также приняты поправки в порядок назначения пенсий и порядок индексации ее размеров.

Устанавливаются стоимость одного пенсионного коэффициента в 2019–2024 годах (в 2019–87,24 руб.) и размер фиксированной выплаты к страховой пенсии по старости в 2019–2024 годах (с 1 января 2019 года – 5334,19 руб.).

Сокращаются периоды выплаты пособий по безработице (при этом предусматривается одновременное увеличение размеров максимального и минимального размеров пособия).

В общем случае пособие будет выплачиваться в первые три месяца в размере 75 процентов среднемесячного заработка, а в следующие три месяца – в размере 60 процентов такого заработка, но не выше установленной максимальной величины пособия и не ниже минимальной величины (с учетом районных коэффициентов).

Для некоторых категорий безработных (например, кто впервые ищет работу) период выплаты пособия может быть сокращен с шести до трех месяцев.

Вводятся также положения, предусматривающие дополнительные гарантии социальной поддержки для граждан предпенсионного возраста (например, период выплаты пособий для них может составить 12 месяцев, с возможным повышением на 2 недели за каждый год работы, превышающей установленный страховой стаж, максимально – 24 месяца)<sup>66</sup>.

В позиции В.Д. Зорькина, обозначенной им в работе «Россия и Конституция в XXI веке: взгляд с Ильинки»<sup>67</sup> в отношении пенсионной реформы, отмечается исключительная общественная значимость Конституции, где автор высказывает свое мнение о необоснованности частых и довольно радикальных изменений пенсионного законодательства, демонстрирующих непоследовательность и противоречивость государственной политики в этой сфере, о наличии существенных пробелов и противоречий в законодательном регулировании пенсионных отношений, об отсутствии правовых механизмов, которые были бы направлены на неуклонное (хотя и постепенное) повышение уровня пенсионного обеспечения, о проблемах, связанных с перераспределением полномочий по осуществлению социальной защиты между Федерацией и ее субъектами, и т.д. Принципиальный недостаток пенсионной системы, это ориентация на решение финансовых

---

<sup>66</sup> Федеральный закон от 03.10.2018 № 350-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам назначения и выплаты пенсий // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> 03.10.2018, "Парламентская газета", № 36, 05–11.10.2018, ПГ, № 223, 05.10.2018, "Собрание законодательства РФ", 08.10.2018, № 41, ст. 6190.

<sup>67</sup> Конституционный подход в отношении реализации пенсионной реформы // <https://www.sovremnoopravo.ru>

проблем в ущерб конституционным гарантиям социальных прав и связанным с этим социальными задачами. Данное обстоятельство может привести к коммерциализации социальной сферы, отступлению от принципов социальной справедливости, препятствует достижению социально значимых целей.

Президент России выступил по федеральному телевидению насчет пенсионной реформы. «Понимаю, что правительство при подготовке законопроекта руководствовалось жесткими экономическими, финансовыми, демографическими расчетами. Так и должно быть, это важно, это необходимо, – приводят журналисты слова главы государства. – Со своей стороны, разумеется, постоянно и внимательно слежу за ходом дискуссии, у меня сложилось свое мнение по этому кругу вопросов». В заключение, Владимир Путин пообещал детально сформулировать свое видение и высказаться о пенсионной реформе «в ближайшее время, может быть, завтра»<sup>68</sup>.

В России общество постепенно начинало понимать, что пенсионная реформа есть уничтожение их прав и свобод. Принятие законопроекта совпало с Чемпионатом мира по футболу 2018, поэтому реакция общества долгое время не акцентировалась. Различные политические силы, профсоюзные, общественные организации в том числе. Общественное негодование набирало обороты.

Движение Сергея Кургиняна «Суть времени» собрало около 1 миллиона подписей против пенсионной реформы. 21 ноября в Москве в информационном агентстве «Росбалт» состоялась пресс-конференция «Народ требует компенсации вреда, причиненного пенсионной реформой», в которой приняли участие политическая партия Левый Фронт и другие активисты левых партий и профсоюзов. В том числе и КПРФ выступала против пенсионной реформы, организуя митинги. Пенсионная реформа затронула законные интересы множества граждан, и поэтому были предприняты попытки судебных разбирательств<sup>69</sup>. Однако власти не

---

<sup>68</sup> Инфо Агентство «Free News-Volga» // <https://fn-volga.ru/news/view/id/89077>

<sup>69</sup> Политическая партия «Левый Фронт» // Официальный Сайт <https://www.leftfront.org/?p=10301>

приняли во внимание протесты со стороны многочисленных оппозиционных сил.

Вместе с тем повышение пенсионного возраста затронуло социальные права и свободы граждан РФ. Согласно статье 55 Конституции РФ: «В Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина»<sup>70</sup>. Реализация права граждан на пенсию является неотъемлемой частью осуществления прав и свобод закрепленных в Конституции. Старая система формирования пенсий меняется на новую. Низкий размер пенсий есть угроза достойному уровню жизни пенсионеров по всей стране. Поэтому пенсионная реформа была одобрена из-за активного старения граждан. Однако активность протестов заставляет усомниться в ее успешном результате, исходя из вышеперечисленных показателей экономического роста, а также вступившего в свою активную фазу экономического кризиса.

Положения части 2 статьи 6, части 4 статьи 15, части 1 статьи 17, статей 18, 19 и части 1 статьи 55 Конституции РФ предполагают правовую определенность и связанную с ней предсказуемость законодательной политики в сфере пенсионного обеспечения. Участники данных правоотношений должны иметь возможность предвидеть последствия и быть уверенными в том, что приобретенное ими на основе действующего законодательства право будет уважаться властями и будет реализовано.

Конституционный Суд РФ в Постановлении от 29.01.2004 № 2-П со ссылкой на Постановление от 24.05.2001 № 8-П и Определение от 05.11.2002 № 320-0, а также в Определении от 06.03.2003 № 107 указал, что в отношении граждан, приобретших пенсионные права до введения нового правового регулирования, сохраняются ранее приобретенные права на пенсию в соответствии с условиями и нормами законодательства РФ, действовавшими

---

<sup>70</sup> "Конституция Российской Федерации" статья 55 (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, "Собрание законодательства РФ", 04.08.2014, № 31, ст. 4398.

ми на момент приобретения права. Иное толкование и применение пенсионного законодательства повлекло бы ограничение конституционного права на социальное обеспечение, которое не может быть оправдано указанными в части 3 статьи 55 Конституции России целями, ради достижения которых допускается ограничение федеральным законом прав и свобод человека и гражданина.

Согласно правовой позиции, изложенной в Постановлении Конституционного Суда РФ от 20.07.2011 № 20-П, законодатель, вводя в действие новые правовые нормы и признавая утратившими силу прежние, обязан, как того требуют статьи 1, 2, часть 1 статьи 17, 18, 19, часть 1 статьи 54 и частей 2 и 3 статьи 55 Конституции РФ, соблюдать принципы справедливости, равенства и поддержания доверия граждан к закону и действиям государства и не вправе придавать обратную силу новому регулированию, если оно ухудшает правовое положение личности, ограничивает ее субъективные права, уже существующие в конкретных правоотношениях.

В данном случае, Федеральный закон от 03.10.2018 № 350-ФЗ ухудшает правовое положение гражданина РФ, поскольку с повышением пенсионного возраста мужчин до 65 лет и женщин до 60 лет без учета фактора здоровья показатель смертности значительно возрастет, в особенности из-за дополнительных физических и психических нагрузок, связанных с принудительным продолжением работы при ухудшающемся состоянии здоровья.

В 2018 г. был нарушен запрет на повышение пенсионного возраста. Решение, которое долгие годы откладывалось российскими властями, было одобрено спустя непродолжительное время (всего несколько месяцев) после выборов президента страны. Последствия реформы еще долго будут сказываться на отношении людей к власти, в связи с чем стоит вопрос, позволит ли жертва в виде поддержки электората решить проблемы пенсионной системы.

**Библиографический список:**

1. "Конституция Российской Федерации", статья 55 (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции России от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> , "Собрание законодательства Российской Федерации", 04.08.2014, № 31, ст. 4398.

2. Федеральный закон от 03.10.2018 № 350-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам назначения и выплаты пенсий // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> , 03.10.2018, "Парламентская газета", № 36, 05–11.10.2018, РГ, № 223, 05.10.2018, "Собрание законодательства Российской Федерации", 08.10.2018, № 41, ст. 6190

3. Инфо Агентство «Free News-Volga» // <https://fn-volga.ru/news/view/id/89077>

4. Политическая партия «Левый Фронт» // Официальный Сайт – <https://www.leftfront.org/?p=10301>

5. Стратегия развития пенсионной системы Российской Федерации до 2030 г. // Режим доступа // <http://www.consultant.ru/law/hotdocs/>

6. Сайт «Русский Бизнес Консалтинг» // <https://www.rbc.ru/economics/14/09/2018/5b9b91fa9a7947c75ea5d94a>

7. Федеральная служба статистики // Официальный сайт – <http://www.gks.ru>

**ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ФЕДЕРАТИВНОГО УСТРОЙСТВА  
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ**

**The main problems of the federal structure  
in the Russian Federation and ways of their solution**

*Габриелян Эдмон,*

*студент 2 курса бакалавриата Королёвского филиала  
Международного юридического института*

*admon.gabrielyan@mail.ru*

**Gabrielyan E.,**

*2nd year undergraduate student Of the Korolev felial  
of International law Institute*

**Аннотация.** В статье рассматриваются проблемы федеративного устройства в РФ и пути их решения.

**Abstract.** The article deals with the problems of Federal structure in Russia and ways to solve them.

**Ключевые слова:** субъекты, федерация, конституция.

**Key words:** subjects, federation, constitution.

В настоящее время мало кто сомневается в том, что федеративное устройство России нуждается в радикальной реформе. И дело не в заложенных в Конституции РФ принципах, а в их частом нарушении со стороны субъектов РФ да и самими органами федеральной власти. Проблемы межнациональных отношений, суверенитета и федеративного устройства России являются очень непростыми. Вопросы, как же добиться полного равноправия всех субъектов Федерации, как сохранить целостность и единство России, не ущемляя права граждан независимо от национальной принадлежности, думается, волнуют всех россиян.

Каждая нация имеет право на сохранение своих национальных особенностей: языка, национальной культуры, традиций, быта и т. д. Без этого невозможно свободное развитие наций и трудно рассчитывать на достижение и укрепление межнационального согласия, доверия и взаимопонимания, на межнациональный мир.

Вместе с тем это право не может и не должно осуществляться за счет прав и интересов других наций.

К сожалению, в РФ невооруженным глазом видно политическое, экономическое, финансовое, социально-культурное неравенство субъектов Федерации и их граждан.

В РФ с её огромной территорией, её многонациональным населением, наличием существенных различий в социально-экономическом развитии регионов проблемы территориальной организации государственной власти выступают в числе острых в теории и практике государственного строительства.

Хотя Россия, согласно Конституции, является федерацией, в её политической практике имеются элементы унитаризма и конфедерализма. Наследие унитаризма проявляется, прежде всего, в бюджетных делах и в психологии политиков центра. Элементы конфедерализма состоят в том, что власти субъектов Федерации нередко выходят за рамки своей компетенции, нарушают Конституцию РФ и федеральное законодательство. Федеральный центр пытается отрегулировать свои отношения с субъектами Федерации с помощью сомнительной практики подписания специальных договоров и соглашений между центром и регионами. Эти документы носят конъюнктурный характер, зависящий от политических ситуаций и личностных факторов. Они разноплановы по содержанию и усиливают асимметричность федеративных отношений.

В нашей стране очень важным является нахождение и поддержание оптимального соотношения между деятельностью федеральной власти по обеспечению территориальной целостности, единства государства и стремлением регионов к большей самостоятельности.

Как уже отмечалось, статьей 72 Конституции РФ определены предметы совместного ведения РФ и субъектов федерации. Предметы же непосредственного ведения субъектов РФ Конституцией РФ чётко не определены. Трудно назвать какие-нибудь более или менее значимые предметы исключительного ведения субъектов РФ, поскольку им практически ничего не осталось. В этом видится одна из причин несоответствия законодательства субъектов РФ федеральному законодательству. Решением указанной проблемы

может стать дополнение статьи 73 Конституции РФ, которое бы раскрывало четкий перечень полномочий субъектов РФ.

Для Российского государства необходимо найти такую форму государственного устройства, которая бы обеспечила гармоничное развитие и укрепление федеративного государства в целом и всех субъектов РФ.

В настоящее время, по моему мнению, в РФ баланс между центром (верховными органами государственной власти) и регионами (органами государственной власти субъектов РФ) поддерживается в большей степени благодаря чрезмерно широкому объему властных полномочий Президента РФ. Но такая ситуация не может оставаться вечной, так как демократические процессы не совместимы с чрезмерной монополизацией власти.

В современной России только законодательная власть субъектов РФ не зависит от Центра, но находится под сильным влиянием главы региона. Что касается судебной и исполнительной власти субъектов РФ, то они в своем подавляющем большинстве находятся в федеральном подчинении, что также является предметом постоянных трений между центром и регионами.

В соответствии с действующей Конституцией РФ в основе государственного устройства России лежат два противоречивых принципа: национально-территориальный (республики, автономная область, автономные округа) и административно-территориальный (края, области, города федерального значения). Этот факт, значительно затрудняет государственное управление в нашей стране. Нигде в мире не было, нет и вряд ли, будут федерации с таким количеством разноплановых по своему внутреннему содержанию субъектов.

Как отмечалось выше, Российская Федерация, согласно ч. 1 ст. 5 Конституции РФ, состоит из равноправных субъектов РФ. Часть 4 ст. 5 Конституции РФ утверждает, что во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти все субъекты РФ между собой равноправны<sup>71</sup>.

---

<sup>71</sup> Конституция Российской Федерации Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с изменениями и дополнениями) // Собрание Законодательства Российской Федерации от 4 августа 2014 г. – №31. – ст. 4398.

В то же время между субъектами РФ имеются определенные различия в государственной организации субъектов, в частности:

1. Республика является государством в составе Федерации. Она обладает всей полнотой государственной власти на своей территории кроме тех полномочий, которые находятся в ведении федеральных органов государственной власти. Государственная власть республики исходит от ее народа, реализовавшего свое право на самоопределение в форме государства в составе РФ.

2. В соответствии с ч. 2 ст. 5 Конституции РФ за республиками закреплено право на принятие Конституций, в то время как остальные субъекты Федерации принимают Уставы.

3. Республики в составе РФ самостоятельно определяют систему своих органов государственной власти в соответствии с основами конституционного строя (ст. 11 Конституции РФ), общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти в РФ и законодательством республики. Помимо этого республики имеют право на именование своих органов государственной власти – высшими органами. Так, каждая республика имеет свой законодательный (представительный) орган – Парламент; главу исполнительной власти или главу республики (Президента); свое Правительство и т.д.

4. Только республики наделены правом установления своих государственных языков (часть 2 статьи 68 Конституции РФ)<sup>72</sup>. Централизованно регламентировать эти вопросы – значит вторгаться, вмешиваться в их внутренние национальные дела. Конституционный статус субъектов РФ ведет к национальному неравноправию, что, безусловно, влечет социальную напряженность в обществе. Конституции республик в составе РФ, как правило, подчеркивают национальный характер своей государственности.

Высшим органам государственной власти РФ надо стремиться к созданию условий для уравнивания полномочий субъектов

---

<sup>72</sup> Курбанова З.М. К вопросу об определении конституционно-правового статуса государственных языков республик (в контексте национально-языкового регулирования в Республике Дагестан) // Конституционное и муниципальное право – 2017. № 4. С. 70–73.

РФ, например, законодательно уравнивать статус республики и области. Необходимо постепенно уходить от национально-территориального деления нашей страны. При всем при этом национальные автономии должны поддерживаться государством, но не обязательно они должны являться отдельными субъектами РФ. Представляется, что федеративное устройство в нашей стране должно строиться в основном на административно-территориальном принципе. В состав субъектов РФ могут включаться одна или несколько национальных автономий, которые вполне способны решать вопросы самобытности народов, развития их культуры, национального языка и т.д.

Уровень социально-экономического развития российских регионов очень отличается. Регионы РФ подразделяются на дотационные регионы и регионы-доноры. Регионы-доноры перечисляют большую часть своих доходов в федеральный бюджет и требуют равенства с другими субъектами РФ. По моему мнению, разумное укрупнение (слияние) регионов в нашей стране могло бы существенно снять ряд противоречий, возникающих между регионами, между регионами и центром. Одним из решений проблемы могло бы стать слияние регионов-доноров с дотационными регионами. Например, слияние региона-донора Самарской области и ее «не богатого соседа» Ульяновской области. Кроме того, процесс укрупнения регионов РФ позволит постепенно отойти от национально-территориального принципа федеративного устройства и тем самым окончательно уравнивать все регионы нашей страны. Например, объединение Тюменской области с Ямало-Ненецким и Ханты-Мансийским автономными округами; объединение Алтайского края и Республики Алтай; вхождение Республик Тыва и Хакасия в состав Красноярского края.

Таким образом, существующее федеративное устройство РФ в целом позволяет сохранять целостность и единство РФ. Однако в условиях геополитической нестабильности и затяжного социально-экономического кризиса, объективно возникает необходимость укрупнения регионов, что позволит стабилизировать эффективность государственного управления в России.

**Библиографический список:**

1. Конституция Российской Федерации (с изменениями и дополнениями) // Справочно-правовая система «Консультант Плюс» / Компания «Консультант Плюс». [Электронный ресурс].

2. Указ Президента Российской Федерации от 12.марта. 1996 № 370 «Об утверждении Положения о порядке работы по разграничению предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации и о взаимной передаче осуществления части...(с изменениями и дополнениями) // Официальный интернет-портал правовой информации (Государственная система правовой информации).

## **ПРОБЛЕМА РЕАЛИЗАЦИИ СВОБОДЫ СЛОВА, МИТИНГОВ, ШЕСТВИЙ И ДЕМОНСТРАЦИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

### **The Problem Of Implementation Of Freedom Of Speech, Rallies, Events And Demonstrations In The Russian Federation**

***Гальцев Марк Валерьевич,***

*студент первого курса Королёвского филиала  
Международного юридического института*

***galtsev.mark@mail.ru***

***Galtsev M.V.,***

*first year student Korolev branch of the International Law Institute*

**Аннотация.** В статье рассматривается проблема реализации свободы слова, митингов, шествий и демонстраций в Российской Федерации, с помощью анализа определённых ситуаций устанавливаются причины тех или иных правонарушений.

**Abstract.** The article deals with the problem of the realization of freedom of speech, rallies, processions and demonstrations in the Russian Federation, by analyzing certain situations, the causes of certain offenses are established.

**Ключевые слова:** Конституция РФ, административное правонарушение, митинг, шествие, демонстрация, свобода слова.

**Key words:** Constitution of the Russian Federation, administrative offense, rally, march, demonstration, freedom of speech.

Проблема реализации свободы слова, митингов, шествий и демонстраций наиболее широко стала заметна в России в 2018 году. С чем это может быть связано и почему это происходит? Мы попробуем разобраться. Обо всём этом можно узнать с помощью средств массовой информации.

Чтобы войти в курс дела, опишем, что же такое свобода слова и её реализация. Свобода слова – это право каждого человека выражать своих мысли как в устной, так и в письменной форме. Документ, на который мы будем опираться – Конституция РФ, а именно 29 и 31 статьи.

В статье 29 Конституции РФ закреплено, что каждому гарантируется свобода мысли и слов, не допускается пропаганда и аги-

тация, запрещается различного рода пропаганда, а именно: социального, расового, национального, религиозного и языкового превосходства. Никто не может быть принуждён к выражению своих мнений, убеждений или отказа от них. У каждого есть право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом. Конституцией также гарантируется свобода массовой информации. Цензура запрещена<sup>73</sup>.

В статье 31 Конституции РФ закреплено, что граждане РФ имеют право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование<sup>74</sup>.

Важно понимать, что демократия не может быть абсолютной, потому что это может привести к серьёзным последствиям и в дальнейшем это станет не демократией, а анархией. Этому свидетельствуют события 2013–2014 годов на Майдане или события 17 ноября 2018 года во Франции, а именно массовые протесты так называемых «Жёлтых жилетов». Всё это начиналось с обычных демонстраций и митингов.

Также проблема реализации свободы слова затрагивает не только её реализацию на митингах, шествиях, пикетированиях и демонстрациях. Не так давно она затронула сферу музыки, а именно, стало известно, что в центральном аппарате федеральной службы безопасности составили чёрный список музыкантов, выступления которых нельзя допускать в российских регионах. Об этом заявил Владимир Павлович Чиков, юрист международной правозащитной группы «Агора». На данный момент в чёрный список входят четыре музыкальные группы («Элджей», «Хаски», «Фрэндзона», «IC3PEAK»), концерты которых были сорваны полицией. Например: группе «IC3PEAK» сорвали концерт в одном из клубов Перми. Полицейский потребовали от команды покинуть город, а сотрудники ГИБДД, федеральной службы безопасности и следственного комитета России попросили собственников площадки отказаться от проведения мероприятия. По данным юриста, после инцидента музыкантов отправили в гостиницу в сопровож-

---

<sup>73</sup> Конституция Российской Федерации. – М: Проспект, 2018. – 32 с.

<sup>74</sup> Конституция Российской Федерации. – "Собрание законодательства Российской Федерации", 04.08.2014, № 31, ст. 4398

дении сотрудника федеральной службы безопасности. Так же стало известно, что не раз срывали концерты группы «Хаски»<sup>75</sup>, солистом которой является Дмитрий Кузнецов (здания в которых должны были проводиться его концерты, были обесточены). Из-за этого солист этой группы провёл свой концерт на улице, из-за чего получил 12 дней тюремного заключения по статье 20.1 Кодекса об административных правонарушениях РФ за мелкое хулиганство. В дальнейшем стало известно, что дело об его аресте пересмотрели и Дмитрия Кузнецова отпустили на волю раньше положенного срока.

Возможно, срывы концертов связаны с тем, что эти музыкальные группы, в какой-то степени склоняли людей слушающих их творчество, к нездоровому образу жизни (алкоголь, курение, наркотики). Можно полагать, что именно это оправдывает то, что их право на свободу слова, выраженное через музыку, было нарушено, ведь они в своём творчестве не раз упоминали о наркотиках. Это в какой-то степени можно приравнять к «склонению к потреблению наркотиков» людей, слушающих их творчество, а согласно статье 230 Уголовного кодекса РФ о склонении к потреблению наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов – наказывается ограничением свободы на срок до трёх лет, либо арестом на срок до шести месяцев, либо лишением свободы на срок от трёх до пяти лет<sup>76</sup>.

Никто из этих четырёх групп, находящихся в чёрном списке, ответственности по 230 статье Уголовного кодекса РФ не понёс. Следовательно, можно предположить, что для них срывы концертов были неким предупреждением, чтобы прекратить навязывать их публике «склонение к потреблению наркотиков».

Теперь рассмотрим реализацию свободы слова в интернете. Наиболее открытую и серьёзную форму она приняла именно в 2018 году, это связано с тем, что в России получили тюремное заключение за «разжигание ненависти» люди за то, что либо сами выкладывали в сеть какие-либо вещи, либо делились ими, комментировали записи в социальных сетях. Эта цифра почти в пять раз

---

<sup>75</sup> <https://www.kommersant.ru/doc/3813718>

<sup>76</sup> Уголовный кодекс Российской Федерации. – М: Эксмо, 2018. – 214 с.

выше аналогичной пять лет тому назад, по данным правозащитной группы «СОВА», располагающейся в Москве.

Председатель Верховного Суда РФ Вячеслав Лебедев сообщил, что за 2017 год по делам о размещении записей на своих страницах в социальных сетях и комментариях было осуждено около 500 человек – в несколько раз больше, чем три года назад. Большинство фигурантов – молодые люди в возрасте от 18 до 25 лет.

В связи с этим Президент России Владимир Путин внес в Госдуму законопроект, который фактически переводит состав первой части статьи 282 Уголовного кодекса («возбуждение ненависти либо вражды, а равно унижение человеческого достоинства») в разряд административных правонарушений. По ней, в частности, квалифицируют большинство уголовных дел о размещении записей на своих страницах (репостах) в социальных сетях. В случае повторного совершения экстремистского деяния в течение одного года гражданина будут привлекать уже по уголовной статье.

В августе 2018 года Совет по правам человека при Президенте РФ предложил отредактировать законодательство, дабы исключить простые высказывания, не связанные с насилием или призывами к нему, из фабулы уголовной статьи об экстремизме. Оттуда также предложили убрать спорную формулировку «принадлежность к какой-либо социальной группе», которая позволяет судить людей за критику «противников» или «депутатов Государственной Думы».

Теперь рассмотрим события которые происходили на Майдане и во Франции. 21 ноября Украина отмечает День достоинства и свободы, учрежденный после событий Евромайдана, начавшихся в ноябре 2013 года. Тогда, после того как президент Украины Виктор Янукович отложил подписание соглашения об ассоциации с Евросоюзом, на Майдане в Киеве начались митинги в поддержку евроинтеграции, акциям протеста. Всё это переросло в длительное противостояние, многочисленным жертвам, привело к политическому кризису на Украине. В итоге в стране сменилась власть, в Донецкой и Луганской областях были провозглашены независи-

мые республики, что привело к полномасштабным военным действиям, в Крыму прошел референдум о присоединении полуострова к России, и локальный кризис в итоге привел к переменам в международных отношениях.

Все мирные протесты, демонстрации во Франции в дальнейшем переросли в серьезную ситуацию в стране. Люди словно озверели и начали громить витрины магазинов, разбивать и поджигать автомобили. Не раз были случаи, когда возникала угроза жизни для сотрудников правоохранительных органов. По официальным данным во время проведения протестных акций «Жёлтых жилетов», среди протестующих погибло 6 человек, 1723 человека было задержано (из них 1220 человек оставлены под стражей), 264 человека получили ранения различной степени тяжести. Всего в протестных акциях участвовало 136 тысяч человек<sup>77</sup>.

Можно полагать, что именно для сохранения общественного порядка, для избегания жертв, несчастных случаев среди мирных граждан на различных уличных акциях в РФ митинги, шествия, демонстрации имеют разрешительный характер. То есть, для того, чтобы организовать какой либо митинг, нужно не просто уведомить администрацию города о том, что намечаются различного рода уличные акции, но и получить разрешения на проведение подобных акций у администрации города.

Тут можно заметить, что выявляются несостыковки со статьёй 31 Конституции РФ, в которой говорится, что граждане РФ вправе собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование. Ни о каком разрешительном характере в Конституции не упоминается. Следовательно, если собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирования, то разрешение властей не требуется. Однако выявляются несостыковки с Федеральным законом № 54 «о собраниях, митингах, демонст-

---

<sup>77</sup><https://www.novayagazeta.ru/news/2018/12/13/147577-chislo-pogibshih-v-hode-protestov-zheltih-zhiletov-vo-frantsii-dostiglo-shesti-chelovek>

рациях, шествиях и пикетированиях»<sup>78</sup>, в котором закреплено, что нужно уведомлять администрацию города и получать её разрешение на реализацию каких-либо уличных акций. Как уже упоминалось выше, это может быть связано с тем, чтобы не поднимать волнения в массах, либо для избегания жертв среди мирного населения из-за возможных беспорядков.

Проанализировав данную проблему, можно понять, что реализация конституционного права на свободу митингов, шествий, демонстраций и пикетирований в настоящее время затруднена установленным на законодательном уровне нормами, устанавливающими разрешительный характер массовых политических мероприятий. Возможно, это получится исправить тем, если новые законы будут более демократичными по отношению к различным политическим уличным акциям. Но важно понимать, что нельзя допускать абсолютной демократии и в данной ситуации нужно найти «золотую середину» во избегания каких либо, серьёзных последствий. В данной ситуации важно вспомнить и учесть слова 62-го премьер-министра Великобритании Климента Эттли, что «Демократия это не просто правление большинства, но правление большинства, уважающее права меньшинства».

#### **Библиографический список:**

1. Конституция Российской Федерации. – М: Проспект, 2018. – 32 с.
2. Конституция Российской Федерации. – "Собрание законодательства Российской Федерации", 04.08.2014, № 31, ст. 4398
3. <https://www.kommersant.ru/doc/3813718>
4. Уголовный кодекс Российской Федерации. – М: Эксмо, 2018. – 214 с.
5. <https://www.novayagazeta.ru/news/2018/12/13/147577-chislo-pogib-shih-v-hode-protestov-zheltyh-zhiletov-vo-frantsii-dostiglo-shesti-chelovek>
6. Федеральный закон № 54-ФЗ "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях". Собрание законодательства Российской Федерации, 21.06.2004, № 25, ст. 2485.

---

<sup>78</sup>Федеральный закон № 54-ФЗ "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях": – "Собрание законодательства Российской Федерации", 21.06.2004, № 25, ст. 2485.

**ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ И ПРОБЛЕМЫ ИХ ПРАКТИЧЕСКОЙ  
РЕАЛИЗАЦИИ**

**Bases of the constitutional order russian federation and problems  
of their practical realization**

*Гацко Михаил Федорович,*

*канд. филос. наук, заслуженный юрист Московской области,  
старший преподаватель кафедры теории права и государственно-  
правовых дисциплин Международного юридического института*

*gatsko\_mf@mail.ru*

**Gatsko M. F.,**

*Ph.D. in Philosophy, Honoured Lawyer of the Moscow region,  
Senior lecturer of the Department of theory of law and state-legal disciplines  
of the International Law Institute*

**Аннотация.** В статье рассматриваются проблемы реализации демократического правового и социального государства, а также других основ конституционного строя России.

**Abstract.** The article deals with the problems of implementation of the democratic legal and social state, as well as other foundations of the constitutional system of Russia.

**Ключевые слова:** конституционный строй; демократический политический режим; правовое и социальное государство.

**Key words:** constitutional order; democratic political regime; legal and social state.

В декабре 2018 года исполнилось 25 лет со дня принятия ныне действующей Конституции РФ. Четвертьвековой юбилей главного закона страны – хороший повод для того, чтобы проанализировать состояние практической реализации конституционных основ государственного строя в современной России.

В соответствии с нормами, закрепленными в главе 1 Конституции РФ наша страна является демократическим федеративным правовым государством с республиканской формой правления (ч. 1 ст. 1 Конституции). Там же определено, что Российская Федерация является суверенным государством (ч. 1 ст. 3, ч. 1. ст. 4 Конституции).

В статье 7 Конституции закрепляется ещё одна из основ конституционного строя "Российская Федерация – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека"<sup>79</sup>. Далее в ст. 14 Конституции определено, что Российская Федерация – светское государство, где никакая религия не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной, а все религиозные объединения отделены от государства.

Таким образом можно выделить семь фундаментальных основ конституционного строя РФ. Проанализируем состояние и проблемы реализации указанных основ конституционного строя России (см. таблицу 1).

Отметим, что реализация таких основ конституционного строя как федеративное государство, полнота его суверенитета, развитие в государстве республиканской формы правления, а также сохранение светского характера государства в практике государственного строительства в современной России в целом не вызывает каких-либо проблем.

В то же время фактический уровень развития демократического и правового государства, а также проблемы формирования социального государства в современной России ещё не в полной мере соответствуют идеалам, закреплённым в действующей Конституции РФ.

Таблица 1

**Состояние и проблемы реализации основ конституционного строя России**

№ п/п	Основы конституционного строя	Состояние и проблемы реализации основ конституционного строя
1	Демократическое государство	В России сохраняются неразвитость гражданского общества, его избирательной системы, имеются проблемы в реализации гражданских свобод, в целом усиливаются автори-

---

<sup>79</sup> Конституция Российской Федерации (с изменениями и дополнениями) // Ведомости Верховного Совета РСФСР. – 1978. – №15 – Ст. 407.

		тарные тенденции в развитии политической системы государства.
2	Федеративное государство	Уровень развития отечественного федерализма и федеративных отношений в целом соответствует нормам Конституции России.
3	Правовое государство	Российское право ещё находится в процессе формирования, содержит множество пробелов и противоречий; имеются проблемы с верховенством закона, равенством всех граждан перед законом, в России не урегулирован баланс ветвей власти (имеется явный перекокс полномочий в пользу исполнительной власти), сохраняется высокий уровень коррупции.
4	Республиканская форма правления	Сформирована эффективная и ярко выраженная президентская республика.
5	Суверенное государство	Обеспечивается абсолютная полнота суверенитета РФ.
6	Социальное государство	Нормы социального государства во многом носят декларативный характер (2/3 россиян по уровню жизни являются низко обеспеченными и бедными).
7	Светское государство	Сохраняется светский характера государства: не установлено единой и обязательной религии, а церковь отделена от государства.

**Демократическое государство.** Таковым является государство, в котором власть осуществляет волю народа и деятельность которого соответствует общепризнанным правам и свободам человека и гражданина. Важнейшими признаками демократического режима государства являются реальная представительная демократия и обеспечение прав и свобод человека и гражданина.

В Конституции РФ декларируется, что носителем суверенитета и единственным источником власти в России является ее многонациональный народ, который осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. При этом Высшим непосредст-

венным выражением воли народа в России являются референдум и свободные выборы.

Однако на практике мы видим явное несовершенство избирательного законодательства в современной России. Так, например, президентские выборы 2018 года, да и другие проводились без участия первых лиц в политических дебатах, что в классических западных демократиях в принципе недопустимо. В ходе агитационной компании средства массовой информации отдают явное предпочтение освещению деятельности кандидатов от партии власти, в то время как неудобные оппозиционные кандидаты с помощью различного рода юридических фильтров не допускаются к участию в избирательных компаниях.

"Выбор без реальной конкуренции, как мы наблюдали здесь, – это ненастоящий выбор", – констатировал глава миссии ОБСЕ на выборах 18 марта 2018 года в РФ Михаэль Георг Линк. С этим можно согласиться, ведь выборы без реальной конкурентной борьбы между кандидатами, по сути, носят лишь плебисцитный характер.

В ст. 2 Конституции России права и свободы человека провозглашены высшей ценностью, а признание, соблюдение и защита прав и свобод объявляются обязанностью государства. Статьей 31 Конституции РФ предусмотрено право граждан собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование. Однако на практике вместо уведомительного порядка реализации указанного права существует строго разрешительный порядок: если орган государственной власти или местного самоуправления отказался согласовать обращение инициаторов о желаемом мероприятии, то проводить его нельзя.

Ранжированием стран мира по уровню демократии занимается аналитическое подразделение британского журнала Economist – исследовательская компания **The Economist Intelligence Unit**. Уровень демократии внутри государства определяется с помощью индекса демократии (**Democracy Index**), который рассчитывается на основе экспертных оценок и результатов опросов общественного мнения из соответствующих стран, характеризующих состояние 60 ключевых показателей, сгруппированных в пять основных кате-

горий: 1) избирательный процесс и плюрализм; 2) деятельность правительства; 3) политическое участие; 4) политическая культура; 4) гражданские свободы.

В 2018 году Российская Федерация по уровню демократии оказалась на одной позиции вместе с Казахстаном и заняла 144 место из 167 возможных, попав в раздел стран с авторитарным политическим режимом, получив индекс демократии в 2,94 балла из возможных 10 баллов (полная демократия). В 2017 году Россия занимала 135 место с индексом 3,17, а в 2012 году находилась на 122 месте с индексом 3,74. Тенденция к снижению демократических показателей в РФ говорят об усилении авторитарных тенденций в развитии политической системы государства<sup>80</sup>.

Демократизации в России препятствуют затяжной экономический кризис и международные санкции, ухудшившие уровень жизни населения, неразвитость социального государства, высокая коррумпированность институтов государственного и муниципального управления, рост протестных настроений в обществе, значительная часть которого еще не готова следовать европейским демократическим ценностям.

**Правовое государство.** Его формирование в нашей стране также закреплено в ст. 1 Конституции. Однако при анализе вопросов практической реализации декларируемой конституционной нормы возникает масса вопросов, касающихся проблем формирования действительно правового государства.

Следует признать, что отечественное право ещё находится в процессе формирования, оно содержит множество пробелов и противоречий. В РФ имеются проблемы, как с верховенством закона, так и с соблюдением принципа равенства всех граждан перед законом. Также в современной России не урегулирован баланс ветвей власти – имеется явный перекося полномочий в пользу исполнительной власти.

Международная независимая некоммерческая организация The World Justice Project (WJP) опубликовала Индекс верховенства права (Rule of Law Index) за 2018 год. Оценка уровня верховенства

---

<sup>80</sup> The Democracy Index 2018 // <https://gtmarket.ru/ratings/democracy-index/info>.

права и рейтинг страны осуществляется по 44 показателям, которые свертываются в восемь факторов: ограничения государственных полномочий, отсутствие коррупции, открытое правительство, права человека, порядок и безопасность, правоприменение, гражданское и уголовное правосудие. По данным Индекса верховенства права в 2018 году Россия получила оценку 0,47 из 1. При этом единица означает абсолютное верховенство права. В общем же рейтинге Россия оказалась только на 89-м месте из 113<sup>81</sup>.

В современной России сохраняется высокий уровень коррупции. Так, международное движение Transparency International представило Индекс восприятия коррупции (ИВК) за 2018 год. В 2018 году в рейтинг ИВК вошли 176 стран, которые ранжируются по шкале от 0 до 100 баллов. Ноль обозначает самый высокий уровень восприятия коррупции, а сто – наименьший.

Наилучший результат продемонстрировали Дания (88 баллов) и Новая Зеландия (87 баллов), а также Финляндия, Швеция, Швейцария и Сингапур (по 85 баллов). Страны, расположившиеся в самом конце Индекса (Сомали, Южный Судан и Сирия) отличает повсеместная безнаказанность коррупции, недобросовестное государственное управление и слабые институты власти. В 2018 году Россия заняла только 138 место из 180, набрав 28 баллов из 100 в рейтинге ИВК. Столько же баллов набрали Папуа – Новая Гвинея, Ливан, Иран, Гвинея и Мексика<sup>82</sup>.

То, что Россия находится в нижней части списка ИВК, отрицательно влияет на общем доверии граждан к серьезности усилий власти по противодействию коррупции и отодвигают перспективы построения в нашей стране действительно правового государства.

**Социальное государство.** Провозглашение в ст. 7 Конституции России социальным государством носит отчасти декларативный характер, поскольку государство ещё не может создать для каждого условия, обеспечивающие достойную жизнь.

---

<sup>81</sup> Индекс верховенства закона в странах мира. [Электронный ресурс] // Центр гуманитарных технологий, 2006–2019. URL: <https://gtmarket.ru/research/rule-of-law-index/info>.

<sup>82</sup> <https://transparency.org.ru/research/v-rossii/rossiya-v-indekse-vospriyatiya-korrupsii-2018-28-ballovo-iz-100-i-138-mesto.html>.

В Индексе социального прогресса (Social Progress Index – SPI), рассчитываемого международной консалтинговой компанией Deloitte Российская Федерация в 2018 году заняла 60-е место, набрав 70,16 баллов из максимально возможных 100, что в целом неплохо<sup>83</sup>. При составлении этого рейтинга учитываются такие факторы, как базовые человеческие потребности (качество питания и доступность воды, уровень здравоохранения, жилищные условия населения и его личная безопасность), основа благополучия (доступ к базовым знаниям, к информации и связи, уровень смертности, экологическая ситуация), возможности (реализация личных прав и свобод, толерантность и интеграция в обществе, доступность образования).

Российская Федерация в Индексе социального прогресса занимает 13-е место в группе государств G20, а среди стран БРИКС является второй, отстав от Бразилии (49-е место). Это стало возможным благодаря достаточному качеству жилищных условий, электроснабжения, уровня здравоохранения в России. Кроме того, наша страна по-прежнему опережает другие по показателю доступа к среднему специальному образованию, а также по очень высокому уровню образованности населения в области цифровых технологий, математики и физики.

Вместе с тем, доходы значительной части населения РФ ещё весьма скромные. Так, согласно данным Высшей школы экономики доля "неуспешных" людей в России составляет 25–28% – это люди, которые вносят нулевой или негативный вклад в ВВП. В то же время Европейском Союзе доля «неуспешных людей» составляет только 6–10%<sup>84</sup>.

Размер федерального стандарта прожиточного минимума с 1 января 2019 года в РФ составляет всего 11280 руб. Исходя из этого авторитетная научно-исследовательская организация Всероссийский центр уровня жизни (ВЦУЖ)<sup>85</sup> ранжировала россиян

---

<sup>83</sup> Social Progress Index [Электронный ресурс] // URL: <https://www.socialprogress.org>.

<sup>84</sup>Ректор ВШЭ: четверть россиян «неуспешны», общество на них тратит больше, чем получает // Новая газета от 9 сентября 2017 г.

<sup>85</sup> Данные Всероссийского центра уровня жизни (ОАО «ВЦУЖ») // <http://vcug.ru>.

по уровням доходов (на 1 члена семьи). Согласно расчетам ВЦУЖ бедных людей (с доходами не более одного прожиточного минимума) сегодня в России 12,6 процента. Еще 50 процентов составляют низко обеспеченные люди – те, чей доход составляет от 10 до 30 тысяч рублей в месяц (3 прожиточных минимума). Таким образом, 62,6 процента россиян (2/3 населения) сегодня являются низко обеспеченными или бедными! При этом богатых россиян всего 2 процента, а "средний класс" уменьшился до 5,3 процента.

Таблица 2

**Распределение россиян по уровню доходов**

<b>Категории населения по доходам</b>	<b>Размер ежемесячного дохода на 1 члена семьи (тыс. руб.)</b>	<b>Доля населения России</b>
Богатые	110 тыс. руб. и более, т.е. не менее 10 прожиточных минимумов (110 тыс. руб.).	2%
Средний класс	те, кто ежемесячно имеют среднедушевые доходы от 70 тыс. до 110 тыс. рублей.	5,3%
Обеспеченные ниже среднего уровня	те, чьи доходы составляют от 30 тыс. до 70 тыс. рублей	30,1 % (1/3 граждан)
Низко обеспеченные	их доходы от 11 тыс. до 30 тыс. рублей.	50 % (1/2 граждан)
Обеспеченные ниже прожиточного минимума	до 11 тыс. рублей.	12,6 %

Таким образом, РФ предстоит ещё много сделать для построения действительного социального государства в котором будут созданы условия, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.

В связи с 25-летием Конституции в научном и экспертном сообществе вновь возникает вопрос: если за четверть века не удалось в полной мере реализовать ряд ключевых основ конституционного строя, то может быть назрела необходимость изменения основ действующей Конституции России либо принятия новой?

Представляется, что в настоящее время этого делать не следует. Вместе с тем в РФ необходимо предпринять значительные усилия для практической реализации таких важных основ конституционного строя как демократическое правовое и социальное государство.

#### **Библиографический список:**

1. Конституция Российской Федерации (с изменениями и дополнениями) // Ведомости Верховного Совета РСФСР. – 1978. – № 15 – Ст. 407.
2. The Democracy Index 2018 [Электронный ресурс] // URL: <https://gtmarket.ru/ratings/democracy-index/info>.
3. Индекс верховенства закона в странах мира. [Электронный ресурс] // Центр гуманитарных технологий, 2006–2019. URL: <https://gtmarket.ru/research/rule-of-law-index/info>.
4. Россия в Индексе восприятия коррупции – 2018 [Электронный ресурс] // URL: <https://transparency.org.ru/research/v-rossii/rossiya-v-indekse-vospriyatiya-korruptsii-2018-28-balloov-iz-100-i-138-mesto.html>.
5. Social Progress Index [Электронный ресурс] // URL: <https://www.socialprogress.org>.
6. Ректор ВШЭ: четверть россиян «неуспешны», общество на них тратит больше, чем получает // Новая газета от 9 сентября 2017 г.
7. Данные Всероссийского центра уровня жизни (ОАО «ВЦУЖ») [Электронный ресурс] // URL: <http://vcug.ru>.

---

**ИНСТИТУТ СЕЛЬСКИХ СТАРОСТ И НЕОБХОДИМОСТЬ  
РАЗВИТИЯ КОНСТИТУЦИОННЫХ ОСНОВ МЕСТНОГО  
САМОУПРАВЛЕНИЯ**

**The institute of village elders the need for the development  
of the constitutional foundations local government**

**Гацко Михаил Федорович,**

*канд. филос. наук, заслуженный юрист Московской области,  
старший преподаватель кафедры теории права и государственно-  
правовых дисциплин Международного юридического института*

***gatsko\_mf@mail.ru***

***Gatsko M. F.,***

*Ph.D. in Philosophy, Honoured Lawyer of the Moscow region,  
Senior lecturer of the Department of theory of law and state-legal disciplines  
of the International Law Institute*

**Наумов Александр Анатольевич,**

*кандидат социологических наук,  
председатель Комитета по местному самоуправлению  
Московской областной Думы*

***naamod@mail.ru***

***Naumov A. A.,***

*Ph.D. in social Sciences,  
Chairman of the Committee on local government Moscow regional Duma*

**Аннотация.** В статье рассматривается институт сельских старост как инструмент обеспечения доступности местной власти для жителей сельских поселений.

**Abstract.** The article deals with the Institute of village elders as a tool to ensure the availability of local government for the inhabitants of rural settlements.

**Ключевые слова:** доступность, власть, сельские старосты.

**Key words:** accessibility, power, village elders.

Осуществляемая реформа местного самоуправления идет отнюдь не гладко. Одним из препятствий на пути становления системы местного самоуправления в России является недостаточность учета исторического опыта в этой области. Возьмем, к примеру, институт сельских старост. Долгие годы о нем даже не вспомина-

ли. Но теперь, когда в результате упразднения в ряде субъектов РФ органов местного самоуправления в сельских поселениях и встраивания их в крупные городские округа в этих поселениях возник управленческий вакуум. Власти укрупненных городских округов оказались вне "шаговой доступности" от населения сельских поселений и в этой связи оказался востребован исторический опыт института сельских старост на Руси.

### **Сельские старосты: исторический опыт**

Сельские старосты существовали на самых ранних этапах отечественной государственности. В Киевской Руси старосты представляли интересы поселений и руководили общими собраниями (сходами) домохозяйств этих поселений. В Русской правде Ярослава Мудрого упоминаются сельские и ратайные старосты. Первые занимались сельским населением княжеской вотчины, разбирали ссоры, тяжбы, собирали налоги. Вторые ведали земельными проблемами, спорами об общинных и вотчинных землях, разбирали имущественные неурядицы.

В Российской империи сельский староста избирался сельским сходом на трёхгодичный срок. Община (мір) контролировала его работу, назначала плату за труд. Если община была многонаселенной, то полагалось избирать нескольких старост.

Права и обязанности сельского старосты были закреплены в «Общем Положении о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости от 19 февраля 1861 года».

Сельский староста созывал сельский сход и руководил его работой, приводил в исполнение его приговоры; наблюдал за целостностью меж и межевых знаков, за исправным содержанием дорог, мостов, гатей, перевозов и пр., за исправным отбыванием крестьянами податей и повинностей, мог собирать в отсутствие сборщиков подати и оброки с членов крестьянской общины. Староста заведовал общим мирским хозяйством и мирскими кассами. Также старосты надзирали за порядком в училищах, больницах, богадельнях и других общественных заведениях, учрежденных сельским обществом.

Кроме того сельский староста должен был принимать необходимые меры "для охранения благочиния, порядка и безопасности лиц и имуществ от преступных действий", он мог задерживать бродяг, беглых и дезертиров и представлять их земской полиции для дальнейшего распоряжения.

В случае совершения преступления староста мог делать предварительное дознание и задерживать виновных до прибытия земской полиции или судебного следователя. Сельскому старосте также предоставлялись права: налагать на виновных повинность по исполнению общественных работ до двух дней, подвергать их денежному штрафу в размере до одного рубля, или административному аресту на срок до двух дней.

Таким образом, в Российской империи сельский староста являлся полномочным представителем земской власти, который наделялся не только представительными, но и фискальными функциями, а также полицейскими полномочиями по административным правонарушениям.

В связи с этим становится актуальным вопрос обеспечения доступности местной власти на поселенческом уровне. Одним из инструментов обеспечения доступности местной власти для жителей сельских поселений может стать институт сельских старост, к опыту деятельности которого вынуждены обратиться власти Московской области.

### **Противоречивый статус сельских старост**

Следует отметить, что понятие старосты было возвращено в российское законодательство Указом Президента РФ от 26 октября 1993 г. № 1760, утвердившем "Положение об основах организации местного самоуправления в Российской Федерации на период поэтапной конституционной реформы"<sup>86</sup>. Указанным положением старост наряду с мэрами и главам администраций отнесли к органам местного самоуправления.

---

<sup>86</sup> Указ Президента Российской Федерации от 26 октября 1993 г. № 1760, Об утверждении Положения об основах организации местного самоуправления в Российской Федерации на период поэтапной конституционной реформы"// Собрание актов Президента и Правительства. 01.11.1993, № 44. Ст. 4188.

Однако в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) институт сельских старост не только не был отнесен к органам местного самоуправления, но и вообще не упомянут. Хотя федеральный законодатель прямо не указал сельских старост в числе форм местного самоуправления, все же этот институт не противоречит закону. Институт сельских старост может быть выведен из части 1 статьи 33 Федерального закона № 131-ФЗ, которой определено, что наряду с предусмотренными законом формами непосредственного осуществления населением местного самоуправления граждане вправе участвовать в осуществлении местного самоуправления и в иных формах, не противоречащих Конституции РФ и действующему законодательству.

Так, в Московской области принят закон от 18 июля 2017 года № 123/2017-ОЗ «О сельских старостах в Московской области», позволяющий реализовать возможность участия населения в осуществлении местного самоуправления путем введения института старост сельских населенных пунктов<sup>87</sup>.

Закон Московской области «О сельских старостах в Московской области» не отличается обстоятельностью, он лишь предельно лаконично регламентирует вопросы, связанные с деятельностью сельских старост. В этом законе указано только в общих чертах их предназначение: "сельский староста представляет интересы населения сельского населённого пункта, входящего в состав территории поселения, городского округа, при взаимодействии с органами государственной власти, органами местного самоуправления, гражданами и организациями". При этом уточнено, что в Подмосковье сельский староста может представлять интересы населения нескольких сельских населённых пунктов, входящих в состав муниципального образования.

В законе сформулированы несколько отсылочных норм, о том, что правовой статус сельского старосты, порядок его избра-

---

<sup>87</sup> Закон Московской области от 18 июля 2017 г. № 123/2017-ОЗ "О сельских старостах в Московской области" (принят постановлением Мособлдумы от 06.07.2017 № 36/28-П) // "Ежедневные Новости. Подмосковье", № 137, 27.07.2017

ния или назначения, порядок учёта мнения населения о кандидатуре старосты, вопросы материально-технического и организационного обеспечения его деятельности, вопросы порядка взаимодействия сельского старосты с органами государственной власти, органами местного самоуправления, гражданами и организациями устанавливаются нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования. При этом староста может осуществлять свои полномочия либо на неоплачиваемой, либо на оплачиваемой основе, однако этот и иные организационные вопросы, связанные с деятельностью сельских старост, областной законодатель оставил на усмотрение депутатов представительных органов местного самоуправления. В отличие от Ленинградской и Тульской областей в Подмосковье финансирование института сельских старост из регионального бюджета не предусмотрено.

Таким образом, рассматриваемый закон Московской области, состоящий всего из пяти статей, фактически имеет характер декларации о том, что в муниципальных образованиях Подмосковья решениями представительных органов местного самоуправления может вводиться институт сельских старост.

Вместе с тем ещё до принятия областного закона практика работы сельских старост сложилась в отдельных городских округах Московской области: Домодедово, Мытищи, Подольск, Ступино, Чехов, а также Рузском городском округе.

Интересен опыт функционирования деятельности сельских старост поселений городского округа Домодедово Московской области, где этот институт был введен еще в 2008 году решением Совета депутатов городского округа от 10 июня 2008 года № 1-4/103. Здесь староста избирается сходом жителей села (деревни) сроком на 2 года из числа граждан РФ, достигших 16-летнего возраста и постоянно проживающих на территории села (деревни). Порядок избрания старосты села (деревни), а также порядок созыва и проведения сходов определяются населением села (деревни) самостоятельно. Минимальное число жителей населённого пункта, где может быть избран староста, в городском округе Домодедово не установлено, но если сельский населенный пункт насчитывает

более 100 постоянно проживающих жителей, то возможно избрание нескольких старост.

В полномочия старост городского округа Домодедово входит созыв сельского схода, подписание его решений, решение вопросов, связанных с экономическим и социальным развитием и благоустройством села (деревни), а также другие вопросы, затрагивающие интересы жителей села (деревни).

Статус старост закреплён не только специальным положением, но и Уставом городского округа Домодедово Московской области, этот же нормативный акт содержит указание о возможности проведения собрания старост сел и деревень. Собрания старост сел и деревень проводятся для обсуждения вопросов местного значения, осуществления общественного самоуправления в административных округах городского округа Домодедово. Собрание старост является формой прямого волеизъявления, в котором имеют право участвовать все старосты сел и деревень административных округов городского округа Домодедово.

В Рузском городском округе Московской области решением Совета депутатов от 24 мая 2017 г. № 39/5 принято Положение о старостах, определившее их статус. Здесь староста избирается на территории одного или нескольких населенных пунктов с численностью населения не менее 100 человек либо на части территории населённого пункта с численностью населения более 500 человек. Срок полномочий старосты определяется при его избрании и не может быть менее 1 года и более 5 лет.

Староста населенного пункта Рузского городского округа взаимодействует с территориальным органом местного самоуправления по вопросам благоустройства территорий, ЖКХ, проведения публичных мероприятий, охраны общественного порядка, обеспечения первичных мер пожарной безопасности, предупреждения чрезвычайных ситуаций. Он проводит встречи с населением подведомственной территории, направляет по их результатам запросы, заявления, предложения в Администрацию городского округа, размещает ответы на запросы на информационных стендах, либо доводит их до сведения населения подведомственной территории иным способом, осуществляет иные полномочия.

Каких-либо контрольных полномочий старосты Рузского городского округа не имеют.

В настоящее время в Рузском городском округе ведется работа по созданию совета старост и уже состоялся первый гражданский форум сельских старост Рузского округа Подмоскovie, в котором приняли участие около 70 делегатов, представлявшие 239 сельских населенных пунктов этого городского округа.

В городском округе Мытищи практика работы местных органов власти с сельскими старостами сложилась в 2016 году, когда было разработано и принято положение о сельских старостах<sup>88</sup>.

Здесь староста избирается на пятилетний срок на собрании (конференции) жителей сельского населенного пункта, зарегистрированных по месту жительства в данном сельском населенном пункте, достигших возраста 16 лет. Старостой может быть избран гражданин РФ, достигший возраста 18 лет и не имеющий непогашенную или неснятую судимость.

В городском округе Мытищи староста имеет широкий круг обязанностей: он должен обеспечивать исполнение решений, принятых на собраниях жителей сельского населенного пункта; содействовать претворению в жизнь решений органов местного самоуправления городского округа; организовывать на добровольных началах участие населения в работах по благоустройству и озеленению территорий общего пользования, обелисков, памятников, также информировать администрацию городского округа о состоянии; оказывать содействие администрации городского округа и организациям, ответственным за содержание территорий, в организации сбора мусора; организовывать население на систематическое проведение работ по уборке, текущему ремонту и благоустройству жилых домов, надворных построек и территорий домовладений; своевременно информировать администрацию городского округа о состоянии уличного освещения о случаях самовольного строительства и проведения земляных работ на подведомственной территории; следить за состоянием прудов, водо-

---

<sup>88</sup> Положение «О старостах в сельских населенных пунктах городского округа Мытищи Московской области», утверждено решением Совета депутатов городского округа Мытищи от 21 апреля 2016 г. № 4/14.

емов, колодцев и подъездами к ним; оказывать содействие органам полиции в укреплении общественного порядка. Староста обязан не реже одного раза в год отчитываться перед жителями о проведенной работе.

В городском округе Мытищи староста имеет и некоторые контрольные полномочия: может осуществлять общественный контроль за торговым и бытовым обслуживанием населения, за соблюдением противопожарных и санитарных правил, за содержанием объектов благоустройства, зданий, мест общего пользования, а также контроль по вопросам качества обработки земель. Однако механизм осуществления контрольных полномочий не регламентирован.

На территории городского округа Мытищи в составе администрации сформированы три территориальных управления: «Мытищинское», в которое входит 24 населённых пункта, «Пироговский» включающее 24 населённых пункта и «Федоскино» состоящее из 45 населённых пунктов, в каждом из них предусмотрены выборные старосты. Ежемесячно руководители территориальных управлений встречаются со старостами и координируют их деятельность.

Затраты, связанные с организационно-техническим обеспечением деятельности старост, могут возмещаться за счет средств бюджета городского округа Мытищи<sup>89</sup>, Компенсационные выплаты старостам сельских населённых пунктов городского округа Мытищи предусмотрены на служебные поездки, услуги связи, приобретение канцтоваров и осуществляются один раз в квартал в размере, установленном представительным органом.

Но несмотря на востребованность жизнью складывающегося в сельских населённых пунктах общественного института сельских старост, переоценивать этот институт вряд ли стоит.

---

<sup>89</sup> Постановление администрации городского округа Мытищи Московской области от 28 апреля 2016 г. № 1474 "Об утверждении порядка предоставления компенсационных выплат на возмещение затрат старостам сельских населённых пунктов и председателям ТОС городского округа Мытищи, связанных с организационно-техническим обеспечением их деятельности"

Во-первых, его нельзя рассматривать как самый низкий уровень власти, поскольку староста не является лицом, замещающим государственную или муниципальную должности, они не отнесены к органам местного самоуправления.

Во-вторых, сегодня у сельских старост общественных обязанностей куда больше, чем конкретных полномочий, и эти обязанности сегодня исполняются не на профессиональной основе, а сугубо на общественных началах.

В-третьих, контрольные полномочия старост сводятся лишь к возможности сообщения информации в органы государственного и муниципального управления, что впрочем, может делать любой гражданин.

На федеральном уровне правовая основа для функционирования института старост появилась только с принятием Федерального закона от 18 апреля 2018 г. № 83-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам совершенствования организации местного самоуправления", которым Федеральный закон № 131-ФЗ был дополнен статьёй 27.1. "Староста сельского населённого пункта".

В этой статье установлено, что староста сельского населенного пункта назначается представительным органом муниципального образования, в состав которого входит данный сельский населенный пункт, по представлению схода граждан сельского населенного пункта. При этом староста сельского населенного пункта не является лицом, замещающим государственную либо муниципальную должность. Староста не может состоять в трудовых отношениях и иных непосредственно связанных с ними отношениях с органами местного самоуправления.

Вместе с тем на сельского старосту возлагаются обязанности организации взаимодействия органов местного самоуправления и жителей сельского населенного пункта при решении вопросов местного значения в сельском населенном пункте. Однако на федеральном уровне так и не указаны источники финансирования этого нужного на селе института общественного самоуправления. Заметим, что согласно ч. 3 ст. 37 Конституции России труд должен вознаграждаться без какой бы то ни было дискриминации и не

ниже установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда.

В сложившихся условиях эти вопросы, так или иначе, по мере возможностей решаются на региональном и местном уровнях, однако было бы определённее лучше, если бы стимулирование труда сельских старост было узаконено и на федеральном уровне.

#### **Библиографический список:**

1. Указ Президента Российской Федерации от 15 октября 1999 г. № 1370 "Об утверждении Основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации"// РГ, № 208, 21 октября 1999 г.

2. Указ Президента Российской Федерации от 26 октября 1993 г. № 1760, Об утверждении Положения об основах организации местного самоуправления в Российской Федерации на период поэтапной конституционной реформы"// Собрание актов Президента и Правительства. 01.11.1993, № 44. Ст. 4188.

3. Закон Московской области от 18 июля 2017 г. № 123/2017-ОЗ "О сельских старостах в Московской области" (принят постановлением Мособлдумы от 06.07.2017 № 36/28-П) // "Ежедневные Новости. Подмосковье", № 137, 27 июля 2017 г.

4. Положение «О старостах в сельских населенных пунктах городского округа Мытищи Московской области», утверждено решением Совета депутатов городского округа Мытищи от 21 апреля 2016 г. № 4/14.

5. Постановление администрации городского округа Мытищи Московской области от 28 апреля 2016 г. № 1474 "Об утверждении порядка предоставления компенсационных выплат на возмещение затрат старостам сельских населенных пунктов и председателям ТОС городского округа Мытищи, связанных с организационно-техническим обеспечением их деятельности".

---

**О СОЦИАЛЬНОМ ГОСУДАРСТВЕ ЗАМОЛВИТЕ СЛОВО  
(СТАТЬЕ 7 КОНСТИТУЦИИ РОССИИ ПОСВЯЩАЕТСЯ)**

**On the welfare state put in a word for  
(article 7 of the constitution of russia it is devoted)**

***Глотов Сергей Александрович,***

*д-р юрид. наук, проф.,  
проф. кафедры теории права и государственно-правовых дисциплин  
Международного юридического института,  
член Конституционной комиссии Съезда народных депутатов РСФСР  
glotov\_rgsu@mail.ru*

***Glotov S. A.,***

*doctor of law, Professor,  
Professor of the Department of theory of law and state-law disciplines  
of the International law Institute,  
member of the Constitutional Commission of the Congress  
of people's deputies of the RSFSR*

***Кузнецов Александр Александрович,***

*канд. юрид. наук, доцент,  
доцент кафедры рыночных и государственных институтов  
Кубанского государственного технологического университета  
altexru@mail.ru*

***Kuznetsov A. A.,***

*candidate of law, associate Professor,  
associate Professor of the Department of market and state institutions  
of the Kuban state technological University*

**Аннотация.** Речь идёт об актуальных вопросах реализации в РФ статьи 7 Конституции РФ. Затрагиваются конституционно-правовые, социальные, социально-экономические аспекты построения в современной России социального государства.

**Abstract.** We are talking about topical issues of implementation in the Russian Federation of article 7 of the Constitution. Constitutional, legal, social, socio-economic aspects of building a social state in modern Russia are touched upon.

**Ключевые слова:** социальное государство; уровень жизни; качество жизни; достойная жизнь; бедность и богатство; труд; занятость; долголетие

**Key words:** social state; standard of living; quality of life; decent life; poverty and wealth; work; employment; longevity

Прошедшие четверть века с момента принятия Конституции РФ убедили всех (или почти всех), что идея и норма-цель о социальном государстве (ст. 7 Конституции РФ) должна стать работающей.

Действительно, достойная жизнь, неуклонный рост уровня и качества жизни должны стать нормой жизни Российского государства и общества<sup>90</sup>. Не должно быть такой ситуации, когда уровень жизни падает уже шестой год подряд, даже работа не спасает от бедности, а значительный рост среднедушевого ВВП России в 2000-е годы не влечёт изменений структуры потребления россиян - около 30% своих доходов они тратят на продукты питания и 19% уходит на коммунальные и транспортные услуги, оплату связи<sup>91</sup>, ссудный процент душит миллионы жителей России, загоняя их в долговую кабалу. В самом трудном положении оказываются семьи с детьми, многие из которых давно живут за чертой бедности<sup>92</sup>. К сожалению, России стала "терять" своё население, смертность вновь превышает рождаемость.

Что же делать, какие выводы следует учитывать в практической деятельности Российским властям?

В конституционном смысле социальная политика является важнейшим средством (технологией), обеспечивающей на практике достижение целей социального государства, ст. 7 Конституции РФ о достойной жизни и свободном развитии человека. В то же время, социальная политика представляет собой сущностное выражение государства, ставящего во главу угла общественное спокойствие и социальную безопасность, нацеленность на развитие

---

<sup>90</sup> См. подробно: 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.

<sup>91</sup> Башкатова А. Почти половину доходов граждане тратят на еду и ЖКУ // НГ, 2019, 17 июня.

<sup>92</sup> Блинцов С. Жизнь начала нищеты // РГ, 2019, 17 июня.

человеческого капитала, укрепление государственного суверенитета.

Социальная политика Российского государства в её нынешнем виде нуждается в существенной коррекции, улучшении (если не сказать в радикальных изменениях к лучшему). Она должна соответствовать приведённым выше конституционным нормам, а также нормам международного права о правах и свободах человека, которые, в свою очередь, должны умножаться.

Проявляться такое умаление может в сужении самих пределов прав и свобод, уменьшении их материального содержания, объёма социальных и иных благ, причитающихся их обладателю, минимизации гарантий прав и свобод, создания таких процедур их реализации, которые могут свести на нет эти права и свободы человека и гражданина.

Внесённые летом 2018 года российскими законодателями изменения пенсионное законодательство именно из этой серии. По данным Счётной палаты, повышение пенсионного возраста позволит бюджету Пенсионного фонда России (ПФР) сэкономить около 490 млрд рублей в год в течение 6 лет (около 2,94 трлн рублей).

Но какой эффект для граждан? – задаётся вопросом "Независимая газета"<sup>93</sup>. Как должны реагировать лица предпенсионного возраста и все те, кто задумались о своём будущем пенсионном обеспечении? И даёт ответ: власти не желают признаваться в провальном соотношении пенсий к зарплатам и не только Прибавка к пенсии на 1 тыс. рублей в месяц не повысит коэффициент замещения пенсией утраченного заработка до европейских значений (сейчас это 31%, а согласно ратифицированной РФ Конвенции МОТ № 102 должно быть не менее 40%).

Пенсионный возраст в России подняли до уровня, близкого к европейскому, но коэффициент замещения будет в полтора-два раза меньше, чем в Европе.

Надо полагать, что пенсионная реформа, её новый этап, начатый с 1 января 2019 года, это не последний социальный экспери-

---

<sup>93</sup> Башкатова А. Спасёт ли казну пенсионная реформа // НГ, 2019, 26 апреля.

мент российских властей, противоречащий Конституции РФ, социально-экономическим интересам и правам граждан.

Чтобы исправить сам конституционный концепт социального государства, его следует дополнить рядом положений и механизмом реализации:

- социальное государство устремлено к достижению социальной справедливости;

- государственная социальная политика направлена на обеспечение достойного уровня жизни и самореализации каждого гражданина;

- государство обеспечивает баланс интересов всех граждан РФ, их объединений, юридических лиц и общества в соответствии с принципом социальной справедливости;

- государство в соответствии с социальными стандартами стремится поддерживать увеличивать благосостояние и благополучие всего народа и каждого гражданина;

- государство стремится свести к минимуму неравенство в социальных уровнях и возможностях граждан, в т.ч. имеющих разный уровень дохода и разное имущественное положение;

- государство поддерживает социальное партнёрство и социальную ответственность граждан и их объединений<sup>94</sup>.

Во-вторых, всё очевиднее становится необходимость для достижения целей социального государства обращаться не только к ст. 7 Конституции РФ (а также ст. 37–44, 71–72), но и к ст. 15, 17, 19, 46 и, конечно, к ст. 55: "В Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина".

За примерами ходить, что называется, далеко не надо – радикальное изменение сроков выхода на пенсию для мужчин и жен-

---

<sup>94</sup> См.: подробно: Конституция России (проект) под общ. ред. С.С. Сулакшина. – М.: Научный эксперт, 2013. – 264 с. Для достижения указанных выше целей государство создаёт государственные фонды общественного потребления, устанавливает прогрессивное налогообложение доходов физических и юридических лиц, ограничивает и регулирует ренту: обеспечивает трудовую занятость трудоспособных граждан в соответствии с их предпочтениями, уровнем образования, профессиональной подготовкой и т.д. (с. 72, 114–115).

щин, что ухудшает их и их семей материальное положение и не только.

Данное замечание адресовано прежде всего законодателям<sup>95</sup>, является одной из гарантий полноты прав и свобод как с точки зрения их перечня, так и с точки зрения адекватности применяемых норм.

В-третьих, на рубеже тысячелетий и далее Российская Федерация столкнулась с целым рядом социальных, социально-экономических проблем и вызовов, которые она так и не смогла до настоящего времени преодолеть. В первую очередь, это масштабная бедность, девальвация труда и его результатов в материальном поощрении работников, крайняя дифференциация в доходах населения, долговая кабала (высокий уровень закредитованности населения) коррупция<sup>96</sup> и т.д.

Практика состоит в том, что власти хорошо знают эти крайне болевые точки, но мало что делают для их скорейшего решения. Разве можно считать, например, нормальной концептуальную установку уменьшения числа бедных только на 10 млн человек (с 20 до 10 млн человек) к 2024 году? Выходит, что бедность становится вечным спутником современной России, огромного количества россиян – они должны не жить, а выживать? Вопрос ставится риторическим в условиях как высоких, так и низких цен

---

<sup>95</sup> См.: Жуков В.И. На рубеже тысячелетий: социология отечественных преобразований (1985–2005 годы). – М.: РГСУ, 2008. 940 с.; Глотов С.А. Социальная политика и социальная безопасность: конституционно-правовые аспекты взаимодействия и реализации. Монография / Центр прав человека и ювенальной юстиции РГСУ. – М.: НИЦ "Инженер", 2007. – 430 с.; Глотов С.А., Фомиченко М.П., Паюшин М.К. Правовое положение личности. Монография. – М.: Федеральный центр образовательного законодательства, 2014. – 620 с.; Клишас А.А. Социальное государство. Монография. – М.: Международные отношения, 2017. – 272 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-методическое пособие / Род ред. д.ю.н. проф. С.А. Глотова. – М.: Федеральный центр образовательного законодательства; Московская международная академия; Белый ветер, 2019. – 458 с.

<sup>96</sup> Так, российский бюджет в 2018 году, по данным Генпрокуратуры России, потерял от коррупции 65 млрд рублей. Это на 66% больше, чем в 2017 году. Только на предприятиях ракетно-космической отрасли было выявлено хищений на 1,6 млрд рублей. Всего (2018) попало около 16 тыс. коррупционеров (а сколько не выявлено?). Из них 10 тыс. – должностные лица. Средняя сумма коррупционного проявления – 4 млн рублей. См. подробно: Попов Д. По четыре миллиона и на Сейшлы // РГ, 2019, 10 апреля.

на нефть<sup>97</sup> и другие природные ресурсы, провозглашённые национальным достоянием. Победить бедность в богатой стране невозможно?

К сожалению, указанные выше негативные процессы и явления серьёзно угрожают национальной (социальной) безопасности РФ, и это должны понимать (и на это реагировать) не только власти, но и общество, сами граждане.

В-четвёртых, на эту мысль (можно ли победить бедность в богатой стране?) наводят и данные о российском бюджете. Впервые за четыре года (2019) он составлен с профицитом, его доходная часть почти на 2 трлн рублей (это целый бюджет г. Москвы) превышает расходную.

#### Сравнение основных параметров бюджетов 2018 и 2019–2011 годов

	2018	2019	2020	2021
Доходы, трлн руб.	17,07	19,97	20,22	20,98
Расходы, трлн руб.	16,59	18,04	18,99	20,03
Профицит, трлн руб.	0,48	1,93	1,23	0,95
Профицит, %ВВП	1,3	1,8	1,1	0,6
Рост ВВП, %	1,8	1,3	2,0	3,0
Инфляция, %	3,4	4,3	4,0	4,0
Цена нефти, \$/баррель	69,0	63,4	59,7	57,9
Объем ФНБ, трлн руб.	5,16	7,80	11,37	14,18
Объем ФНБ, % ВВП	3,8	7,4	10,3	12,0
Источник: Минфин, МЭР				

По мнению независимых экспертов<sup>98</sup>, исполнение главного финансового документа РФ, коим является бюджет государства, всё равно не позволит нашей стране войти в пятёрку государств – мировых экономических лидеров и облегчить жизнь граждан. А повышение с января 2019 года ставки НДС с 18 до 20% поможет

<sup>97</sup> Например, санкции США против иранской нефти (2019) делают ненужными соблюдение ограничений на работу ОПЕК+, и это даст РФ возможность улучшить свои экономические показатели за счёт увеличения поставок всё той же нефти на 6 трлн рублей (увеличить прибыли российских нефтяных компаний и бюджета, при том, что сам бюджет ~ 20 трлн рублей. См.: ОПЕК+ оказался ненужным // НГ, 2018, 26 апреля

<sup>98</sup> Макеев Н. Бюджет карман не тянет // РГ, 2018, 25 октября

заработать 600 млрд бюджетных рублей, потеряв при этом, возможно... 1 трлн рублей. Очевидно, повышение налогового бремени плохо отражается на экономическом росте и покупательной способности населения.

В то же самое время Китай в условиях торговой войны с США, даёт другие примеры работы. В КНР (2019) освобождены от налогов граждане с доходом в размере 52 тыс. рублей и менее (в переводе с юаней) на человека. Тем самым в КНР повышается потребительский спрос, и экономика страны работает. Может быть, и нам следует поступить так? Нужны налоговые льготы и освобождения (по крайней мере для уязвимых слоёв населения), а не механическое увеличение налогов на бизнес, а значит и на население.

За последние 10 лет темпы роста российской экономики составили и так только 4%, тогда как в США они выросли на 16%, а у Китая – более, чем на 100%. Непонятно, за счёт чего Россия собирается выбираться в пятёрку мировых экономических лидеров. Доходы от экспорта энергоресурсов по-прежнему остаются главной поддержкой развития экономики России. Нефть стоит вдвое больше принятой бюджетным правилом цены отчисления в 40 долларов за баррель, но счастья большинству россиян это не приносит.

В-пятых, в достижении целей социального государства важное место занимает не только (а зачастую не столько) экономическая политика, а социальная, являющаяся, как уже отмечалось, масштабной социальной технологией, инструментом решения социальных проблем государства и общества.

Её существо выражается в активной деятельности самого государства и общества, бизнеса и активных граждан по развитию социальной сферы, повышению благосостояния людей, улучшению условий труда, качества медобслуживания, развития образования и т.д., в целом, жизни граждан.

К достаточно удачной социальной технологии (со всеми ограничениями и недоработками) следует отнести программу материнского капитала.

### Изменение размера материнского капитала по годам

2007	250 000
2008	276250
2009	312 162,5
2010	343 378,8
2011	365 698,4
2012	387 640
2013	408 960
2014	429 408
2015	453 026
2016	453026
2017	453 026
2019	453 026
2020	470 241
2021	489 051

С 2007 года сертификаты на получение материнского капитала получили 8,8 млн российских семей, а в среднем в год к программе присоединяются 800 тыс. человек, отчитывался в 2018 году ПФР. С начала действия программы государство потратило на поддержку семей более 2,2 трлн рублей. На 2019 и 2020 годы потребуется еще 63,4 млрд и 78,2 млрд рублей, уточняли в Минтруде.

Большинство россиян (80%) одобряют политику государства по повышению рождаемости, в том числе программу материнского капитала, показало исследование РАНХиГС.

«Маткапитал – это комфортный инструмент для поддержки молодых семей и семей с детьми, за несколько лет он уже доказал свою эффективность, – отмечает старший аналитик информационно-аналитического центра «Альпари» Анна Бодрова. – Для государства это вполне современный механизм социальной работы – как точечной, нацеленной на отдельные семьи, так и массовой. Здесь продуман сценарий индексаций с развитием инфляционного давления, что тоже оценивается положительно. Кстати, в других странах прямого аналога маткапиталу нет. Это, можно сказать, чисто российское «обретение». Более 90% российских семей, по данным ПФР, предпочитают тратить средства маткапитала на

улучшение жилищных условий. При этом основная часть – 57% использует эти средства как предварительный ипотечный взнос.<sup>99</sup>

Неудачной в своём большинстве можно назвать монетизацию льгот, начатую в январе 2015 года, которая во многом превратила Российскую Федерацию в "лоскутное социальное государство", когда пенсионер из Брянска не имеет равных в материальном обеспечении прав с пенсионерами из Москвы, где эффективно работает социальная карта москвича. Под вопросом пока и выполнение 13 национальных проектов, профинансированы к весне 2019 года только на 6%. По оценке ректора РАНХиГС В. Мау, прежний спасительный принцип о несовершенстве российских законов, которое компенсируется необязательностью их исполнения, перестал действовать: «Мы оказались в чудовищной ловушке, в которой плохие законы должны быть исполняемы». По мнению Мау, основные внутренние риски состоят сейчас в «фетишизации целей нацпроектов». Он убеждён, что «всё, о чем можно хорошо отчитаться за год-два, не всегда хорошо в долгосрочном плане». И особо отметил, что «при всей нашей любви к экономическому росту он ничто, когда он не связан с ростом благосостояния». Ректор академии напомнил поздний советский опыт, когда при формальном росте экономики происходило падение благосостояния населения – как это происходит и сейчас.

В этой связи не случайно 8 мая 2019 года под председательством Президента РФ В.В. Путина состоялось заседание Совета по стратегическому развитию и национальным проектам, которые имеют определяющее значение для экономики и социальной сферы страны, для всех субъектов Федерации, для повышения качества жизни людей. Состоялся подробный заинтересованный конкретный разговор о ходе выполнения национальных проектов. Например, заместитель председателя Правительства РФ Т. Голикова, отчитываясь о выполнении национальных проектов "Демография", "Здравоохранение", "Образование" и "Наука", отметила, что за 2018 год было выдано более 201 тыс. сертификатов на материнский капитал, оформлено 3753 льготных по ипотеке под 6%

---

<sup>99</sup> См.: Деготькова И. Материнский капитал продлят ради рождаемости // РГ, 2019, 4 апреля.

(I кв. 2019) на сумму 8,5 млрд рублей, на 1 апреля 2019 создано 15 тыс. мест в яслях (до конца 2019 года их число должно будет возрасти до 77 тысяч); в 65 регионах РФ на базе 381 образовательной организации организованы профобучение и профподготовка лиц предпенсионного возраста, введены в строй 32 новые школы (до конца 2019 года будет введена ещё 61 школа на 43 тыс. мест, и т.д.)<sup>100</sup>.

Положение усугубляется тем, утверждает доктор экономических наук А. Аузан, что санкции России уже объявили 97 стран, т.е. "мы находимся в состоянии торговой войны с половиной планеты"<sup>101</sup>.

В-шестых, социальная политика российских регионов оставляет желать много лучшего. Конечно, она во многом определяется их экономическим положением, кадровым потенциалом, имеющимися социальными практиками и т.д. Судя по исследованиям Агентства РИА новости (РИА-Рейтинг-2018), десятка регионов с самым высоким уровнем жизни населения не меняются. Это Москва, Санкт-Петербург, Московская область, Республика Татарстан, Белгородская область, Краснодарский край, Воронежская область, Ханты-Мансийский АО, Липецкая область, Калининградская область<sup>102</sup>.

При этом на первых три субъекта списка приходится около половины суммарного валового регионального продукта (ВРП), 40% оборота розничной торговли страны и около 40% инвестиций в основной капитал. В Москве, Санкт-Петербурге и Московской области более развиты инфраструктура, экономика, социальная сфера, что позволит проводить более значимую (в т.ч. наполненную деньгами) социальную политику. РИА-рейтинг оценивает субъекты РФ с учётом более 70 показателей, среди которых: уровень жизни населения и его занятость, жилищные условия, безопасность проживания, демографическая ситуация, уровень

---

<sup>100</sup> Подробно об этом говорилось в мае 2019 года на заседании Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам (подробнее см: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/60485>).

<sup>101</sup> Тальская М. Рост не для людей // МК, 2019, 10 апреля.

<sup>102</sup> Названы лучшие регионы России // МК, 2019, 19 февраля.

экономического развития, освоения территории и развитие транспортной инфраструктуры.

Заметно улучшили свои показатели г. Севастополь и Республика Крым, в т.ч. за счёт реализации на полуострове инфраструктурно-транспортных проектов, Федеральной целевой программы развития региона. Крым не только воссоединился с Россией политически, но и интегрировался за 5 лет в Российскую Федерацию.

В Крыму введены в строй две электростанции общей мощностью 940 МВт, которые обеспечивают 90% нынешнего потребления электроэнергии (возможности в области электроэнергетики двух этих субъектов РФ увеличились в два раза), теперь они могут поставлять энергию и на Кубань, строится магистраль "Таврия", турпоток в регион увеличивается до 7 млн человек (2018), фактически в Севастополе построен новый аэропорт. Однако необходимо повышать уровень жизни крымчан, развивать образование и здравоохранение, выравнивать цены на продовольствие<sup>103</sup>.

Но такое положение далеко не во всех субъектах РФ. Аутсайдерами рейтинга регионов по качеству жизни остаются Тыва, Бурятия, Забайкальский край, Курганская область, Республики Калмыкия и Алтай, Карачаево-Черкессия, Чукотский АО. К сожалению, их список довольно широк.

Таковы некоторые мысли авторов в отношении нормы-цели Конституции России, её статьи 7 о социальном государстве. Можно согласиться с В.Д. Зорькиным в том, что "достижение модели социального государства, основанной на Конституции и обеспечивающей высокие жизненные стандарты, путь трудный, но да осилит идущий", или с Я. Миркиным, утверждающим, что для выживания РФ в современном мире и её нынешнем состоянии необходимо превратиться в работающую корпорацию "Россия", где господствуют труд, рассудок, свобода мышления, системность и ещё любовь к народу и глубокое доверие, что люди и семьи всё вытянут, если в нашем обществе будет больше пряника, чем кнута. К сожалению, – замечает Я. Миркин, демография будущего становится серьёзным препятствием для экономического роста страны, тем более,

---

<sup>103</sup> Герейханова А. Цена имеет значение // РГ, 2019, 21 марта.

не 1–2%, а на 5–7% ежегодно. Прогнозы Росстата говорят о старении страны, росте доли нетрудоспособных старших возрастов с 25,9% в 2019 году до 30–31% в 2035 году. Рождаемость оставляет желать много лучшего. В 2018 году на одну женщину приходилось 1,6 ребёнка. Тех же, кто должен трудиться и кормить всех остальных, станет меньше на 3–6 млн человек! В Корпорации "Россия" человеческий капитал стареет, и это плохо<sup>104</sup>.

#### Библиографический список:

1. Башкатова А. Почти половину доходов граждане тратят на еду и ЖКУ // НГ, 2019, 17 июня.
2. Блинцов С. Жизнь начала нищеты // РГ, 2019, 17 июня.
3. Глотов С.А. Социальная политика и социальная безопасность: конституционно-правовые аспекты взаимодействия и реализации. Монография / Центр прав человека и ювенальной юстиции РГСУ. М.: НИЦ "Инженер", 2007. 430 с.
4. 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-методическое пособие / Под ред. д.ю.н. проф. С.А. Глотова. М.: ФЦОЗ; Московская международная академия; Белый ветер, 2019. 458 с.
5. Глотов С.А., Фомиченко М.П., Паюшин М.К. Правовое положение личности. Монография. М.: Федеральный центр образовательного законодательства, 2014. 620 с.
6. Деготькова И. Материнский капитал продлят ради рождаемости // РГ, 2019, 4 апреля.
7. Жуков В.И. На рубеже тысячелетий: социология отечественных преобразований (1985–2005 годы). – М.: РГСУ, 2008. 940 с.
8. Клишас А.А. Социальное государство. Монография. М.: Международные отношения, 2017. 272 с.
9. Конституция России (проект) под общ. ред. С.С. Сулакшина. М.: Научный эксперт, 2013. 264 с.
10. Макеев Н. Бюджет карман не тянет // РГ, 2018, 25 октября.
11. Миркин Я. Корпорация Россия // РГ, 2019, 18 мая.
12. Названы лучшие регионы России // РГ, 2019, 19 февраля.
13. Организация Объединённых Наций и права человека: итоги 70-летия. Международная научная конференция, посвящённая Дню прав человека: Сб. мат. / Под ред. проф. С.А. Глотова. Ч. 1. М.: Международный юридический институт, 2016. 240 с.
14. Тальская М. Рост не для людей // РГ, 2019, 10 апреля.

---

<sup>104</sup> Миркин Я. Корпорация Россия // РГ, 2019, 18 мая.

---

## ПРОКУРАТУРА КАК СУБЪЕКТ ПРАВА ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ИНИЦИАТИВЫ

### The prosecutor's office as the subject of law of legislative initiative

*Глотова Анна Владимировна,*

*младший советник юстиции,  
прокурор отдела по надзору за исполнением законов в сфере экономики  
и охраны природы управления по надзору за исполнением  
федерального законодательства прокуратуры Алтайского края  
annaivanova7891@gmail.com*

*Glotova A. V.,*

*minor counsel for justice,  
Prosecutor of the Department for supervision over the execution of laws in the  
field of economy and nature protection of the office for supervision over the  
execution of Federal legislation of the Prosecutor's office of the Altai krai*

**Аннотация.** В статье речь идёт о реализации права прокуратуры на законодательную (законотворческую) деятельность на уровне субъектов РФ. В качестве примера более подробно рассмотрены законодательные инициативы прокуратуры Алтайского края. Высказываются предложения о наделении на федеральном уровне данным правом Генерального прокурора России.

**Abstract.** The article deals with the implementation of the right of the Prosecutor's office to legislative activities at the level of the subjects of the Russian Federation. As an example, the legislative initiatives of the Prosecutor's office of the Altai krai are considered in more detail. There are proposals to give the Prosecutor General of Russia this right at the Federal level.

**Ключевые слова:** законодательная инициатива; прокуратура; Алтайский край; изменения Конституции РФ.

**Key words:** legislative initiative; Prosecutor's office; Altai krai; amendments to the Constitution of the Russian Federation.

1. В Конституции России (ст. 107), четвертьвековой юбилей которой отмечался в 2018 году, чётко определены субъекты права законодательной инициативы на федеральном уровне. Их довольно много и реализуют они своё конституционное право по-разному. Одни традиционно активны – Президент РФ, Правитель-

ство РФ, депутаты Государственной Думы, отчасти члены Совета Федерации. Другие - Верховный Суд, а ранее Высший Арбитражный Суд действуют как бы по установленной для себя "разнарядке" 5–6 законопроектов в год (по вопросам своего ведения). При этом Конституционный Суд РФ ни одного за время своей работы с 1991 года (скоро как 30 лет) законопроекта не внёс.

Среди поименованных общероссийских субъектов права законодательной инициативы отсутствует (наряду со Счётной палатой России, Уполномоченным по правам человека в РФ и др.) Генеральная прокуратура РФ, которая, как и указанные выше структуры, не стала бы отмалчиваться, будь у неё такое право.

Так сложилось в новейшей истории России, что первоначально прокуратура была "подзабыта" в Конституции РФ 1993 года, и ошибка (неточность формулировок) была исправлена спустя 20 лет путём поправки к Конституции в Федеральном конституционном законе № 2-ФКЗ от 5 февраля 2014 года.

Глава 7 Конституции РФ стала называться "Судебная власть и прокуратура". К сожалению, одновременно не была дополнена ст. 104 основного закона страны о субъектах права законодательной инициативы, наделив этим правом Генерального прокурора России.

2. О законотворческих способностях прокуратуры говорит как исторический опыт нашей страны, а современная Россия, как известно, является правопреемницей СССР, так и региональная практика законотворческого процесса, когда почти во всех субъектах РФ прокуратура выступает в качестве таковых, инициируя изменения в действующее региональное законодательство или предлагая новые законодательные акты.

Можно, конечно, заглянуть "в глубину веков", вспомнив, что с момента учреждения российской прокуратуры Указом Петра I от 27 апреля 1722 года Генерал-прокурор был наделён полномочиями по участию в правотворчестве при обнаружении пробелов в праве (говоря, конечно, современным языком), и ему предписы-

валось вносить соответствующие предложения в Сенат, "чтоб учинить на те дела ясны указы"<sup>105</sup>.

Хорошо отлажена была эта практика в советские годы, ведь право правотворческой деятельности было предоставлено Генеральному прокурору СССР ст. 113 Конституции СССР 1977 года. Было это право, соответственно, и у прокуроров союзных республик, и автономных республик, например, в РСФСР в соответствии со ст. 108 Конституции Республики. Закреплено было это право на правотворческую инициативу и в законе "О прокуратуре СССР".

3. Но вернёмся в наши дни и обратимся в региональному опыту законотворческой работы на примере Алтайского края.

Согласно ч. 1 ст. 75. Устава (Основной Закон) Алтайского края от 05.06.1995 № 3-ЗС (принят Алтайское краевое Законодательное собрание (далее – АКАС) 26.05.1995) (ред. от 02.09.2015) прокурору Алтайского края принадлежит право законодательной инициативы. В период с 2011 по 2015 год прокурор Алтайского края выходил в АКАС с законодательной инициативы 10 раз (2 раза в год).

В 2013 году внесено 2 законопроекта для корректировки положений Устава (Основного Закона) Алтайского края и регионального законодательства в сфере противодействия коррупции в частности Закона края «О противодействии коррупции в Алтайском крае» нормой о предоставлении сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера лицами, указанными в ст. ст. 8, 8.1 Федерального закона «О противодействии коррупции».

В Устав Алтайского края предлагалось в соответствии со ст. 6 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» наделить правом законодательной инициативы в АКЗС членов Совета

---

<sup>105</sup> См.: Какителашвили М.М. Право законодательной инициативы прокуратуры в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектах Российской Федерации". Всего, например, в 2018 году прокурорами субъектов РФ было внесено на рассмотрение региональных парламентов почти 300 законопроектов, 245 из них были приняты.

Федерации Федерального Собрания от АКЗС и Администрации края. В связи с динамикой федерального антикоррупционного законодательства расширить перечень оснований для досрочного прекращения полномочий Губернатора края за счет включения в него такого основания как отрешение его от должности Президентом РФ за утрату доверия в результате установленных в отношении него фактов открытия или начисления счетов (вкладов), хранения наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории РФ, владения и (или) пользования иностранными финансовыми инструментами в период, когда он являлся зарегистрированным кандидатом. Как противоречащую закону признать утратившей силу норму Устава, допускающую создание представительств АКЗС при федеральных органах власти. Уточнить регламентированные Уставом полномочия Арбитражного суда Алтайского края, Алтайского краевого суда и прокуратуры края в соответствии с федеральными законами, регулирующими статус этих органов.

Законопроекты получили поддержку АКЗС.

В 2014 году инициативы касались внесения изменений в законы Алтайского края «О мерах социальной поддержки жертв политических репрессий» и «О мерах социальной поддержки отдельных категорий ветеранов» в части исключения норм о предоставлении мер социальной поддержки реабилитированным лицам и ветеранам, зарегистрированным в установленном порядке по месту жительства на территории Алтайского края, поскольку отсутствие регистрации по месту жительства не может являться основанием ограничения право граждан.

Законопроекты получили одобрение и были приняты АКЗС.

В 2015 году законопроекты о принятии Закона края «О порядке согласования представления Генерального прокурора Российской Федерации по кандидатуре для назначения на должность прокурора Алтайского края», а также о внесении изменений в Устав края в этой же части.

Продолжалась практика выдвижения и отстаивания законодательных инициатив и в последующие годы. Например, в 2017 г. прокуратурой края в порядке законодательной инициативы разра-

ботано и внесено 3 закона края (в 2016 году - 4); в план правотворческой деятельности законодательного органа края включено 9 инициативных предложения (2016 года – 11), направлено 54 письма (информации) в порядке ст. 9 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации».

Так, по инициативным проектам прокуратуры края внесены изменения в законы края «О статусе депутата Алтайского краевого Законодательного Собрания», «О государственной гражданской службе Алтайского края», «О государственных должностях Алтайского края», «О муниципальной службе в Алтайском крае», «О противодействии коррупции в Алтайском крае», «О Счетной палате Алтайского края» в связи с принятием Федерального закона от 03.04.2017 № 64-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования государственной политики в области противодействия коррупции», а также в Закон края «О порядке назначения и деятельности мировых судей в Алтайском крае» и Устав (Основной закон) Алтайского края.

К примеру, в целях приведения в соответствие с федеральным законодательством и исключения коррупциогенного фактора в Законе края «О порядке назначения и деятельности мировых судей в Алтайском крае» уточнена процедура отбора кандидатов на должность мирового судьи квалификационной коллегией судей и принятия решения по кандидатуре председателем Алтайского краевого суда, а также установлены основания принятия решения законодательным органом края об отложении рассмотрения кандидата и возвращении материалов председателю Алтайского краевого суда.

В 2018 году в прокуратуру края в порядке законодательной инициативы разработано и внесено 3 закона края (2017 год – 3); в план правотворческой деятельности законодательного органа края включено 14 инициативных предложений (2017 год – 9), направлено 47 писем (информаций) в порядке ст. 9 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации».

По инициативным проектам прокуратуры края внесены изменения в законы края «О регулировании отдельных лесных отно-

шений на территории Алтайского края», «Об административной ответственности за совершение правонарушений на территории Алтайского края», «О муниципальной службе в Алтайском крае».

В связи выявлением в рамках надзорной деятельности многочисленных нарушений прав граждан при предоставлении муниципальных услуг прокуратурой края инициировано установление региональным законом административной ответственности за нарушение порядка предоставления государственных услуг Алтайского края и муниципальных услуг. Кроме того, этим же законом введена ответственность за неисполнение решений краевой анти-террористической комиссии и комиссий, сформированных на территории муниципальных образований.

Для обеспечения единого подхода в вопросах применения дисциплинарных взысканий к муниципальным и гражданским служащим прокуратурой края инициировано внесение изменений в закон Алтайского края «О муниципальной службе в Алтайском крае» в части увеличения сроков привлечения к дисциплинарной ответственности муниципальных служащих за совершение коррупционных правонарушений с одного до шести месяцев со дня поступления информации о совершении служащим проступка, а также с шести месяцев до трех лет - со дня его совершения.

Также законом установлено дополнительное основание применения к муниципальному служащему мер ответственности за несоблюдение антикоррупционных требований в виде доклада подразделения кадровой службы или ответственного должностного лица муниципального органа о совершении коррупционного правонарушения и письменное объяснение муниципального служащего при условии признания им факта совершения данного правонарушения.

4. Несложно заметить, что тематика инициатив алтайской прокуратуры довольно широка: от вопросов государственной гражданской и муниципальной службы в регионе до "лесной" тематики, делам ветеранов, противодействия коррупции и т.д. Отрадно отметить, что эти инициативы находят поддержку в алтайских законодателях и служат делу совершенствования законодательства субъекта Федерации.

Подобным образом поступают и прокуроры других субъектов РФ, в т.ч. и в новых образованиях современной России – Республике Крым и г. Севастополе.

В этой связи, по мнению автора, во-первых, целесообразно обобщить практику участия региональных прокуратур в законодательном процессе субъектов РФ, обсудить её в Совете законодателей России, где и выдвинуть соответствующие предложения о наделении Генерального прокурора России правом законодательной инициативы.

Во-вторых, совместно с профильными комитетами Государственной Думы и Совета Федерации (по безопасности, организации работы Госдумы и др.), и заинтересованными структурами провести парламентские чтения и слушания, где также в резолюциях высказаться за наделение прокуратуры правом законодательной инициативы на федеральном уровне.

Действительно, пришло время дополнить ст. 104 и 129 Конституции РФ, а также Федеральный закон о прокуратуре РФ положениями о праве законодательной инициативы Генерального прокурора РФ.

### **Библиографический список:**

Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесённых Законами РФ о поправках к Конституции РФ). [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_28399/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/)

Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_262/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_262/).

Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» (последняя редакция). [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_14058/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_14058/)

Устав (Основной закон) Алтайского края (последняя редакция). <http://docs.cntd.ru/document/940102656>

Закон Алтайского края от 7 декабря 2007 г. № 134-ЗС "О муниципальной службе в Алтайском крае" (последняя редакция). <http://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc&base=RLAW016&n=17827#04565481866484235>

Закон Алтайского края от 10.09.2007 № 87-ЗС «О регулировании отдельных лесных отношений на территории Алтайского края» (последняя редакция). <http://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc&base=RLAW016&n=17235#047550812135360265>

Закон Алтайского края от 02.09.1999 № 39-ЗС «О порядке назначения и деятельности мировых судей в Алтайском крае» (последняя редакция). <http://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc&base=RLAW016&n=5417#06801264618814957>

Закон Алтайского края от 10.07.2002 № 46-ЗС «Об административной ответственности за совершение правонарушений на территории Алтайского края» (последняя редакция). <http://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW016;n=8717#08529130125482093>

Закон Алтайского края от 04.12.2000 № 76-ЗС «О статусе депутата Алтайского краевого Законодательного Собрания» (последняя редакция). <http://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW016;n=6907#09777437351830227>

Закон Алтайского края от 28 октября 2005 года № 78-ЗС «О государственной гражданской службе Алтайского края» (последняя редакция). <http://docs.cntd.ru/document/802040503>

Закон Алтайского края от 09.12.2005 № 120-ЗС «О государственных должностях Алтайского края» (последняя редакция) <http://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc&base=RLAW016&n=13520#09648470280627931>.

Закон Алтайского края 03.06.2010 № 46-ЗС «О противодействии коррупции в Алтайском крае» (последняя редакция) <http://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc&base=RLAW016&n=25685#06882456500276192>.

Закон Алтайского края от 10.10.2011 № 123-ЗС «О Счётной палате Алтайского края» (последняя редакция) <http://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW016;n=31370#07509866368789133>.

Закон Алтайского края от 02.09.1999 № 39-ЗС «О порядке назначения и деятельности мировых судей в Алтайском крае» (последняя редакция) <http://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc&base=RLAW016&n=5417#04231415161501185>.

Закон Алтайского края от 03.04.2015 № 18-ЗС «О порядке согласования представления Генерального прокурора Российской Федерации по кандидатуре для назначения на должность прокурора Алтайского края» <http://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW016;n=52933#09067052441164294> (последняя редакция).

Закон Алтайского края от 03.12.2004 № 59-ЗС «О мерах социальной поддержки жертв политических репрессий» (последняя редакция).

Закон Алтайского края от 03.12.2004 № 61-ЗС «О мерах социальной поддержки отдельных категорий ветеранов» <http://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?base=RLAW016&n=11411&req=doc#06452725731833322> (последняя редакция).

Какителашвили М.М. Право законодательной инициативы прокуратуры в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектах Российской Федерации // Право и политика. 2016. № 11. С. 1366–1371.

**ЭФФЕКТИВНОСТЬ РЕАЛИЗАЦИИ ФУНКЦИЙ ОРГАНОВ  
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

**The effectiveness of the implementation  
of the local authorities functions**

*Гришина Татьяна Михайловна,*

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

*pravo\_17@mail.ru*

**Grishina T. M.,**

*Lecturer of the Department of theory of law and public law disciplines  
of the International law Institute*

**Аннотация.** В статье оценивается эффективность функционирования органов местного самоуправления, а также перечислены некоторые меры по улучшению данной деятельности. Актуальность вопроса обусловлена проводимой в России административной реформой, целью которой является повышение эффективности государственного и муниципального управления.

**Abstract.** The article assesses the effectiveness of the local governments functioning, and lists some measures to improve this activity. The relevance of the issue is due to the ongoing administrative reform in Russia, the purpose of which is to improve the efficiency of public administration.

**Ключевые слова:** самоуправление, функция, полномочия, финансирование, кадровая политика, информационное обеспечение, аутсорсинг, электронный муниципалитет.

**Key words:** self-government, function, powers, financing, personnel policy, information support, outsourcing, electronic municipality.

Этимологическое происхождение слова «функция» (functio) имеет латинские корни и дословно переводится как «осуществление», «исполнение», «совершение». Но в современном языке это слово употребляют в расширительном толковании, и оно обозначает: «обязанность, круг деятельности, назначение», «работа, роль, значение чего-либо».<sup>106</sup> Можно сделать вывод, что функция права,

---

<sup>106</sup> Удачина Л.В. Категории «структура» и «функция» и их методологическая роль в физике: дис. ... канд. юрид. наук. Свердловск. 1973. С. 59.

являясь внутренней, движущей, правовой силой, устанавливает роль права в общественных отношениях, представляя собой основные направления правового воздействия на объективную реальность и выражает связь права с явлениями социальной действительности.<sup>107</sup>

Без функций права невозможно решить его задачи, так как функция – это и есть воздействие, направленное на решение основных задач, стоящих перед современным правом. Но сама задача не является первоосновой функции, а вытекает из потребностей общества (экономических, социальных, политических, культурных, экологических и др.), определяется конкретной исторической обстановкой, закономерностями развития и некоторыми иными факторами.<sup>108</sup>

Функция, являясь механизмом взаимодействия органов и учреждений, предполагает существование фиксирующих ее нормативных правовых актов (НПА). Властный орган, в процессе осуществления публичной деятельности, действует в рамках, заданных НПА полномочий. Функция реализуется с помощью установления направления деятельности и установления полномочий органа, при помощи норм, содержащихся в акте, а, следовательно, и само принятие уполномоченным органом правовых актов также является формой реализации функции властного органа.

Также реализация функции предполагает осуществление мер, направленных на достижение результата в рамках какой-либо сферы деятельности (определенной функции), что неуклонно приводит к проведению организационных мероприятий. Поэтому формой реализации функции является также организация мероприятий, направленных на достижение задач, вытекающих из необходимости осуществления функции<sup>109</sup>.

---

<sup>107</sup> Абрамов А.И. Теория права / Понятие функции права // Журнал российского права № 2. 2006

<sup>108</sup> Гришина Т.М. Магистерская диссертация (на правах рукописи) / Функции права: проблемы конструирования и реализации/ МЮИ. Москва. 2017. с. 16.

<sup>109</sup> Файзрахманов Д.И. О формах реализации социальной функции органами местного самоуправления / Набережночелнинский институт Казанского (Приволжского) федерального университета // г. Набережные Челны. Россия. 2015

Функции местного самоуправления представляют собой основные направления муниципальной деятельности, значение которых определено их местом в системе народовластия, задачами, вытекающими из установленной цели, к достижению которых стремится муниципальная власть в целом. Местное самоуправление (МСУ), являясь одной из основ любого демократического, правового государства, а также выражением власти народа, обеспечивает максимальное приближение граждан к управлению территорией. «Принцип местного самоуправления, – гласит статья 2 Европейской Хартии, – должен быть признан в законодательстве страны, и, по возможности, в конституции страны»<sup>110</sup>. Можно сказать, что МСУ является одним из основополагающих принципов организации и осуществления публичной власти в обществе и государстве, а также фактором, определяющим систему демократического управления в стране и децентрализацию управления<sup>111</sup>. В настоящей Конституции РФ, вопросам местного самоуправления посвящена отдельная глава, что свидетельствует о важной роли и большой значимости этого правового института в России, укрепляющим основы народовластия в России.

В России под местным самоуправлением понимается – форма осуществления народом своей власти, система организации самостоятельной и под свою ответственность деятельности населения по решению вопросов местного значения, осуществляемая в прямой и представительной форме, с учетом исторических, культурных и иных традиций. Говоря, о роли самоуправления в российском государстве сегодня – сложно переоценить его значение, ведь этот правовой институт представляет собой одну из ведущих основ конституционного строя РФ.

Само понятие «местное самоуправление» предполагает три аспекта: социальный (как субъект МСУ), институциональный (как социально-политический институт) и функциональный (в форме

---

<sup>110</sup> "Европейская хартия местного самоуправления" (совершено в Страсбурге 15.10.1985) <http://legalacts.ru/doc/evropeiskaja-khartija-mestnogo-samoupravlenija-soversheno-v-strasburge/> (дата обращения: 25.10.2018)

<sup>111</sup> Эскиев М. А. Местное самоуправление как основа конституционного строя // Молодой ученый. – 2016. – №12. – С. 655. URL <https://moluch.ru/archive/116/31439/> (дата обращения: 25.10.2018)

регулятивной деятельности). В функциональном аспекте внимание фиксируется на ролях, выполняемых местным самоуправлением как субъектом социальной системы в ее организации как целого явления, в достижении целей и удовлетворении потребностей индивидов, их групп и коллективов.

Можно утверждать, что на местное самоуправление, которое является одним из элементов организации общества, возложена часть государственных функций, а государство, в свою очередь, создает условия по решению собственных местных дел. В результате местное самоуправление становится механизмом по согласованию интересов общества и государства, а также уровнем публичной власти, наиболее приближенным к населению и отвечающим за первоочередные, насущные вопросы его жизнеобеспечения<sup>112</sup>.

Поскольку функции органов МСУ – это, по большей части, некоторые децентрализованные функции государственного управления, объективно, что большое значение государственной властью придается совершенствованию системы местного управления. Однако следует заметить, что особенностью правового статуса органов МСУ является то, что они не являются уполномоченными представителями государственной власти, но представляют собой органы, образуемые непосредственно населением, для выражения его волю и интересов, и ответственные перед ним за свою деятельность.

Следует также заметить, что реализация функций МСУ не ограничивается решением вопросов местного значения (экономических, социальных и др.). Этот правовой институт также позволяет найти баланс между различными интересами человека и коллективного субъекта, а также повысить уровень политической и социальной активности населения муниципального образования. Принципиально важным фактором является то, что положения Конституции РФ в части, относящейся к МСУ, и Федерального закона № 131-ФЗ от 06.10.2003, логически связаны с Европейской хартией

---

<sup>112</sup> Бутырина М.В. канд. фил. наук. МСУ – основа формирования гражданского общества. ГОУВПО. Ивановский государственный энергетический университет имени В.И. Ленина. Вестник ИГЭУ. в. 1, 2010.

местного самоуправления, в частности, с изложенным в ней принципом субсидиарности, подразумевающим выполнение определенных полномочий тем властным уровнем, на котором они исполняются наиболее эффективно (ст. 4 Европейской хартии). То есть, то, что можно более эффективно сделать на муниципальном уровне, должно осуществляться органами МСУ.

Среди основных функций организации деятельности МСУ в России, характеризующих содержание их деятельности, можно назвать следующие:

1) прогнозирование возможных изменений в развитии деятельности органов МСУ на основе собранной статистической информации с учетом различных факторов влияния;

2) планирование, включающее в себя: установление цели, выявление задач, создание списка необходимых мероприятий, указание желаемых показателей, а также перспективы дальнейшего развития деятельности;

3) принятие тактических решений и организационная деятельность по их реализации;

4) совершенствование механизма взаимодействия и сотрудничества органов государственной власти, их должностных лиц с органами и должностными лицами местного самоуправления;

5) правовое регулирование исполнительно-распорядительной деятельности в муниципальных образованиях;

6) контроль за исполнением государственных полномочий (переданных или делегированных органу МСУ), с неизбежной ответственностью и принятием мер к нарушителю в случае неисполнения или недобросовестного выполнения поручения;

7) учет кадровых, организационных, материально-финансовых и иных ресурсов;

8) информационное обеспечение, аналитическая и статистическая работа;<sup>113</sup>

Реформа советской модели российского самоуправления началась в 06.07.1991 с принятия Закона РФ № 1550–1 «О местном

---

<sup>113</sup> Леонов С.Н. Проблемные результаты и перспективы реформы МСУ в России / *Пространственная Экономика* // Институт экономических исследований ДВО РАН. Хабаровск. 2017. № 3. С. 127.

самоуправлении в РФ»,<sup>114</sup> и затем, на протяжении всего реформенного периода, постоянно осуществлялись попытки внести в российскую действительность реальное самоуправление, характеризующееся тремя основными признаками:

1) расширением полномочий органов местного самоуправления;

2) развитием МСУ в виде доступного, основанного на демократических началах, института гражданского общества, характеризующегося доступностью благ муниципального управления и реальной возможностью прямого участия населения в управлении соответствующей территорией;

3) попытками обеспечить органы самоуправления достаточными, для самостоятельной жизнедеятельности, экономическими ресурсами.

Главным результатом 27 лет реформы в России явилось изменение места МСУ в политической системе страны: от нижнего звена государственной власти в СССР – к органам МСУ в современной России, формально обладающими самостоятельностью, а на практике – с большой долей государственного вмешательства. Данный факт зачастую заставляет воспринимать современное местное самоуправление и сейчас как нижний уровень государственной власти, а не как самоуправление в истинном значении этого слова. Но следует заметить, что государственная федеральная власть представляет общие интересы российского общества, региональная государственная власть – власть общества субъекта, а власть муниципальная – местного сообщества (территориального коллектива), следовательно, эти три «власти» находятся во взаимосвязанной схеме связей и отношений, составляя в своем взаимодействии некую «систему сдержек и противовесов». А это значит, что муниципальная власть может рассматриваться как структурный элемент государственного устройства, а в публичном выражении своей воли органы МСУ отличаются от органов государственной власти только объемом полномочий и масштабом

---

<sup>114</sup> Закон РФ от 06.07.1991 № 1550-1 (ред. от 03.12.2008) "О местном самоуправлении в РФ" (утратил силу) [http://www.consultant.ru/ document/cons\\_doc\\_LAW\\_105/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_105/) (дата обращения: 25.10.2018)

подведомственной территории. Можно сделать вывод, что власть органов МСУ, в большой степени, производна от государственной власти, а государственные функции имеют свое продолжение в функциях местного самоуправления.

Сегодня наше местное самоуправление переживает один из сложнейших этапов своего развития. Проблемы, возникшие у современной России во внешней политике, финансово-экономической, социальной, информационной и других сферах жизни общества, неизбежно отодвигают эти проблемы на второй план. В то же время реальной самостоятельности мешают привычные факторы, такие как: нехватка профессиональных кадров на муниципальной службе; недостаточная доходная база, включая налоги и неналоговые ресурсы, призванные обеспечить, в первую очередь, полный инструментарий и финансовую основу для полноценного функционирования самоуправления. И вопросы эти весьма актуальны! Например, можно констатировать, что сегодня уровень сельского поселения – это самый необеспеченный муниципальным бюджетом уровень.<sup>115</sup> Так существуют ли эффективные механизмы, и каковы первоочередные задачи на пути к цели, повышения эффективности реализации функций органов МСУ? Можно выделить несколько возможных путей.

Во-первых, необходимо устранить нестабильность и противоречивость законодательной базы местного самоуправления, например, с нормами Налогового, Бюджетного, Градостроительного, Земельного, Жилищного кодексов и с иными отраслевыми федеральными законами (например, ФЗ № 149-ФЗ от 27.07.2006 «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и др.). Также следует отметить, что действующий Закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» не содержит характеристику функции органа МСУ. Лишь иногда встречаются определения, используемые для характеристики направлений деятельности

---

<sup>115</sup> Ходаковская В. В. Характеристика местного бюджета на примере бюджета сельского поселения / 2017 год <https://docplayer.ru/45187841-Harakteristika-mestnogo-byudzeta-na-primere-byudzeta-selskogo-poseleniya-hodakovskaya-viktoriya-viktorovna.html> (дата обращения: 12.11.2018)

определенных органов. Например, при перечислении перечня вопросов местного значения можно прочесть: осуществление функций по медико-санитарному обеспечению населения.

Термин «функция» применяется законодателем для обозначения направления деятельности соответствующего органа исполнительной власти. В статье 15.1 можно прочесть такую формулировку: «осуществление функций учредителя муниципальных образовательных организаций ...»<sup>116</sup>. В этом случае речь идет об осуществлении управленческих функций. В то же время функции есть не только у органов, они есть и у политико-правовых институтов, каковым является и местное самоуправление в целом<sup>117</sup>.

В-вторых, решить финансово-экономические проблемы местного самоуправления, ведь именно финансовое обеспечение на каждом этапе реформы и являлось самым проблематичным вопросом, «камнем преткновения» между самостоятельностью и материальной несостоятельностью муниципалитетов. То есть, необходимо создать систему стимулов и поощрения органам МСУ для социально-экономического развития муниципальных образований и расширения их собственной доходной базы.

В-третьих, снять некоторое отстранение от регулирования основных отраслей социальной сферы и расширить функциональную деятельность муниципальным органам на своих территориях, это сферы: первичного здравоохранения, охраны общественного порядка, образования, социальной поддержки нуждающихся слоев населения, опеки и попечительства и др.

В-пятых, устранить дефицит квалифицированных кадров в муниципальных образованиях, особенно в сельских поселениях и многое др.<sup>118</sup>

---

<sup>116</sup> Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ" от 06.10.2003 № 131-ФЗ [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_44571/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/) (дата обращения: 25.10.2018)

<sup>117</sup> Адамова Э.Р. К(П)ФУ, г. Казань /К вопросу о функциях местного самоуправления / Международный научный журнал «Инновационная наука» № 11–3/2016.

<sup>118</sup> Трусович С. Парламентская газета / Местное самоуправление: нужно сменить фискальную политику на стимулирующую/ 21.04.2017.

Таким образом, выявляются основные критерии для оптимальной реализации функций системы МСУ: в первую очередь это правовая оформленность; наличие собственных ресурсов, материально-финансовой основы в виде местного бюджета и коммунальной собственности; точное разграничение государственной и коммунальной собственности; согласование местных интересов с региональными и общегосударственными; наличие высококвалифицированных местных кадров, могущих профессионально реализовывать функции управления на муниципальной службе.

Комплексному решению проблем выполнения органами МСУ своих функций может способствовать возложение указанными органами исполнения части функций на сторонние организации, а именно «аутсорсинг». Этот термин пока не имеет своего законодательного определения в российской правовой базе, в словарном же значении это "передача выполнения непрофильных, вспомогательных функций внешней организации с целью сокращения операционных расходов компании". В переводе с английского языка означает «использование чужих ресурсов», то есть данный термин предполагает передачу отдельных функций МСУ неким профильным организациям, специализирующимся в конкретной области, на договорной основе. Цель его применения заключается в том, чтобы качество выполняемых работ и услуг росло, а финансовые расходы МСУ на их осуществление, наоборот, уменьшались.

Отношения аутсорсинга можно охарактеризовать следующим образом:

– отношения строятся на договорной основе – аутсорсинг определяется как практика планирования, управления и реализации определенных видов работ сторонней организацией в соответствии с условиями договора;

– аутсорсинг – это постоянное и устойчивое сотрудничество;

– передача выполнения отдельных видов работ сторонней организации осуществляется, по общему правилу, на длительный срок;

– аутсорсинг имеет место исключительно в тех случаях, когда речь идет о передаче внешнему подрядчику тех видов работ, которые могли бы осуществляться внутри самой организации.

На сегодняшний день достаточно широко распространен бухгалтерский и ИТ-аутсорсинг, то есть организации не имеют в штате бухгалтеров и ИТ-специалистов, но прибегают к услугам специализированных организаций, сотрудничество же осуществляется на постоянной основе.

Можно рассмотреть на примере процесс преобразования организационной структуры администрации с целью сокращения расходов и увеличения доходной части бюджета, не допуская при этом сокращений. Для достижения указанной цели необходимо создать муниципальные предприятия, специализирующиеся на определенном виде услуг (например, ИТ-обслуживание), которые могут предоставлять данные услуги и администрации, и другим организациям муниципального образования на договорной основе. В результате, сотрудники как специализированных отделов, так и находящиеся в штате отдельные юридические лица (отделы культуры, образования, здравоохранения, физической культуры и спорта и т.д.), будут переведены во вновь созданные муниципальные предприятия, что позволит администрации сэкономить на заработной плате и выплатах в государственные внебюджетные фонды; одновременно часть прибыли предприятий будет отдана в местный бюджет. В данном примере очевидны преимущества от использования муниципальных аутсорсинговых предприятий для совершенствования организационной структуры местной администрации, а именно: сокращение затрат и возможность получения дополнительного дохода.

Такой подход кажется наиболее оптимальным и реалистичным, тем более с учетом развития информационных технологий, в том числе на уровне МСУ, о чем свидетельствуют многочисленные НПА, такие как: Распоряжение Правительства РФ от 17.12.2009 № 1993-р «Об утверждении сводного перечня первоочередных государственных и муниципальных услуг, предоставляемых в электронном виде»; Постановление Правительства РФ от 24.10.2011 № 861 «О федеральных государственных информационных системах, обеспечивающих предоставление в электронной форме государственных и муниципальных услуг (осуществление функций)» (вместе с «Положением о федеральной государствен-

ной информационной системе «Федеральный реестр государственных и муниципальных услуг (функций)», «Правилами ведения федеральной государственной информационной системы «Федеральный реестр государственных и муниципальных услуг (функций)»; Постановление Правительства РФ от 26.03.2016 № 236 «О требованиях к предоставлению в электронной форме государственных и муниципальных услуг» и др., а также многочисленные региональные и иные НПА.

Эффективность данного способа обусловлена тем, что аутсорсер постоянно, в процессе своей деятельности, специализируется в узкой профессиональной сфере, таким образом, находя и сосредотачивая у себя лучших специалистов, используя наиболее современное оборудование, применяя передовые технологии и накапливая опыт обслуживания множества клиентов. Подрядчик, таким образом, оптимизирует экономику работ, что дает возможность снизить цены на оказываемые услуги при одновременном повышении их качества. В то же время Заказчик, покупает услуги, не неся издержек, связанных с содержанием специализированного подразделения с квалифицированным персоналом и со сложным оборудованием.

Согласно Указу Президента РФ от 09.05.2017 г. № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы»<sup>119</sup>, одной из главных тенденций политического, правового и социально-экономического развития России на сегодняшний день является внедрение современных технологий в институты публичной власти. Поскольку основное взаимодействие между государством и гражданами или бизнесом осуществляется на местном уровне, то и особую важность обретает проблема внедрения современных технологий в институт муниципальной власти. Аналогом «электронного правительства» на государственном уровне – на местном уровне должен стать «электронный муниципалитет», которому можно дать следующее определение: это новая форма организации деятельности органов

---

<sup>119</sup> Указ Президента РФ от 9 мая 2017 г. № 203 “О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы” <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71570570/> (дата обращения: 12.11.2018)

муниципальной власти, обеспечивающая за счет широкого применения информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) качественно новый уровень оперативности, эффективности и удобства получения организациями и гражданами муниципальных и государственных услуг и информации о результатах деятельности муниципальных органов в решении вопросов местного значения. Использование ИКТ в муниципальном управлении способно предоставить муниципальному образованию широкие возможности, среди которых: формирование инфраструктуры оказания услуг в электронном виде, замена бумажной технологии документооборота электронной, совершенствование «кадрового состава» муниципальных органов власти, а также повышение уровня технологической осведомлённости и информационной культуры населения муниципальных образований<sup>120</sup>.

28 июля 2017 года Правительство РФ своим Распоряжением № 1632-р утвердило программу "Цифровая экономика РФ"<sup>121</sup> сроком до 2024 года. Программа включает в себя пять направлений, касающихся нормативного регулирования, кибербезопасности, образования и кадров, формирования исследовательских компетенций и IT-инфраструктуры. Первый проект программы «Цифровая экономика», представленный Минкомсвязи в мае 2017 года, уже содержал раздел «Умный город», но в августе 2017 года, в последний момент перед утверждением программы Правительством, «Умный город» из нее неожиданно исчез наряду с рядом других разделов. Однако в 2018 г. правительственная подкомиссия по цифровой экономике одобрила внесение в программу новых разделов, включая и «Умный город». Новая версия основана на предыдущей, с добавлением пожеланий от Минстроя. Две основные цели проекта – обеспечить устойчивое развитие городов и повысить качество жизни проживающих и пребывающих в городах людей посредством цифровой трансформации отрасли городского

---

<sup>120</sup> Аминов И.Р. Дронова К.С. Электронный муниципалитет / ИЦПРОН // Башкирский Государственный Университет. Уфа. 2016

<sup>121</sup> Распоряжение Правительства РФ от 28.07.2017 № 1632-р «Об утверждении программы "Цифровая экономика РФ» <http://static.government.ru/media/files/9gFM4FHj4PsB7915v7yLVuPgu4bvR7M0.pdf> (дата обращения: 12.11.2018)

хозяйства; повышение эффективности использования муниципальных ресурсов за счет применения цифровых технологий и расширения государственно-частного партнерства.

Определение и характеристику «умному городу» можно дать следующим образом: это интеграция всех ИКТ с целью эффективного управления городской системой. Согласно концепции «умного города», все эти технологии используются для того, чтобы решить ряд важных задач: рациональное использование всех объектов городской инфраструктуры; комплексное благоустройство среды; оперативный сбор и передача данных городским чиновникам; установление тесных связей между городским управленческим аппаратом и местными жителями. концепция, в основе которой лежит населенный пункт, использующий разнообразные новейшие ИКТ для более эффективного функционирования своих служб и систем. Основная идея такого города заключается в сборе различной информации (в реальном времени) и использовании ее для принятия рациональных, конструктивных решений на уровне муниципального образования, что несомненно, должно повлечь усиление эффективности реализации функций местного самоуправления.

Учитывая вышеизложенное, можно сформулировать некоторые предложения для поднятия эффективности функциональной деятельности органов местного самоуправления:

проводимую реформу местного самоуправления в РФ вывести на уровень приоритетного направления государственной политики для превращения МСУ в институт непосредственного народовластия на местах;

– разработать консолидированный пакет законодательных актов, регулирующих политическую, экономическую, финансовую и иные виды деятельности органов МСУ в РФ, с целью дальнейшей кодификации НПА, регулирующих данные общественные отношения;

– внести в ФЗ № 131-ФЗ в главу 1 ст. 2 адекватное определение термину «функция органа местного самоуправления», вслед за определением самого органа МСУ, таким образом восполнив правовой проблем законодательства.

– последовательно переводить на аутсорсинг отдельные функции органов МСУ, с целью повышения эффективности осуществления их деятельности, подъема на новый уровень качества предоставляемых услуг, сокращения числа управленческого и административного персонала, что бесспорно послужит экономии бюджетных средств. Причем функция органа МСУ в данном случае будет заключаться именно в эффективном подборе подрядчика для заключения с ним соглашения по определенному роду деятельности;

– совершенствовать систему информационного обеспечения в муниципалитетах, в целях планомерного, активного информирования населения о работе органов МСУ, а также для эффективного осуществления прямых и обратных связей муниципальной власти с населением.

– осуществлять кадровую подготовку высококвалифицированных специалистов по профилю муниципального управления не только в центральных и региональных ВУЗах страны, но и способствовать созданию таковых в муниципальных образованиях;

– создавать на подведомственных территориях сети собственных комплексных благотворительных центров, предназначенных для реализации социальной поддержки, защиты, адаптации и реабилитации населения, а также организации социального обеспечения, обслуживания, культурного досуга, отдыха, оздоровления и лечения жителей муниципального образования;

В заключение можно сделать вывод, о том, что, повышение эффективности функционирования единой системы органов публичной власти в государстве является одной из первоочередных задач, стоящих перед страной, от выполнения которой во многом зависит уровень эффективности экономического роста во всем государстве. По этой причине значительно возрастает роль активного участия органов МСУ в процессе социально-экономического развития всей страны в качестве партнеров, имеющих равные с государственной властью права<sup>122</sup>. Следовательно, и подходы

---

<sup>122</sup> Баранов М. Б. Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления // Молодой ученый. 2015. №13. С. 485–487. – URL <https://moluch.ru/archive/93/20744/> (дата обращения: 25.10.2018).

к решению этих задач у российского государства должны иметь характер стратегически значимых приоритетов. Современная экономическая ситуация, перенос центра реформ на региональный и местный уровень, требуют разработки новых подходов и внедрению новаций в методах и формах организации территориального управления, соответствующей складывающейся ситуации. Процессы, происходящие в России на данном историческом этапе, обуславливают необходимость постоянного внесения корректив в содержание и методологию исследований в области управления муниципального образования, при необходимости опираться на имеющийся опыт и традиции региональных экономических исследований<sup>123</sup>. Активный поиск ресурсов развития местного самоуправления следует продолжать и осуществлять в сферах правовой, экономическо-социальной, организационной, информационной и управленческой деятельности.

**Библиографический список:**

**Нормативно-правовые акты:**

1. Европейская хартия местного самоуправления (совершено в Страсбурге 15.10.1985) <http://legalacts.ru/doc/evropeiskaja-khartija-mestnogo-samoupravlenija-soversheno-v-strasburge/>

2. Закон РФ от 06.07.1991 № 1550–1 (ред. от 03.12.2008) «О местном самоуправлении в РФ» (утратил силу) [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_105/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_105/)

3. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 06.10.2003 № 131-ФЗ [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_44571/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/)

4. Указ Президента РФ от 09.05.2017 № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы» <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71570570/>

5. Распоряжение Правительства РФ от 28.07.2017 № 1632-р «Об утверждении программы "Цифровая экономика РФ"» <http://static.government.ru/media/files/9gFM4FHj4PsB7915v7yLVuPgu4bvR7M0.pdf>

---

<sup>123</sup> Коновалов А.А. Пути повышения эффективности муниципального управления / Ростовский научный журнал // Ростовский государственный экономический университет (РИНХ). г. Ростов-на-Дону. 20.04.2017. <http://rostjournal.ru/?p=1071> (дата обращения: 25.10.2018)

### **Специальная литература:**

1. Абрамов А.И. Теория права / Понятие функции права // Журнал российского права № 2. 2006
2. Адамова Э.Р. К(П)ФУ, г. Казань / К вопросу о функциях местного самоуправления / Международный научный журнал «Инновационная наука» № 11–3/2016
3. Аминов И.Р. Дронова К.С. Электронный муниципалитет / ИЦРОН // Башкирский Государственный Университет. Уфа. 2016
4. Баранов М. Б. Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления // Молодой ученый. – 2015. – № 13. – С. 485–487. – URL <https://moluch.ru/archive/93/20744/> (дата обращения: 25.10.2018).
5. Бутырина М.В. канд. фил. наук. МСУ – основа формирования гражданского общества. ГОУВПО. Ивановский государственный энергетический университет имени В.И. Ленина. Вестник ИГЭУ. в. 1. 2010
6. Гришина Т.М. Магистерская диссертация (на правах рукописи) / Функции права: проблемы конструирования и реализации / МЮИ. Москва. 2017
7. Коновалов А.А. Пути повышения эффективности муниципально-го управления / Ростовский научный журнал // РИНХ. Ростов-на-Дону. 20.04.2017. <http://rostjournal.ru/?p=1071>
8. Леонов С.Н. Проблемные результаты и перспективы реформы МСУ в России / Пространственная Экономика // Институт экономических исследований ДВО РАН. Хабаровск. 2017. № 3. С. 107–132
9. Трусевич С. Парламентская газета /Местное самоуправление: нужно сменить фискальную политику на стимулирующую/ 21.04.2017
10. Удачина Л.В. Категории «структура» и «функция» и их методологическая роль в физике: дис. ... канд. юрид. наук. Свердловск. 1973. С. 59.
11. Файзрахманов Д.И. О формах реализации социальной функции органами местного самоуправления / Набережночелнинский институт Казанского (Приволжского) федеральн. ун-та // г. Набережные Челны. 2015.
12. Эскиев М. А. Местное самоуправление как основа конституционного строя // Молодой ученый. 2016. № 12. С. 654–657. – URL <https://moluch.ru/archive/116/31439/>

### **Электронно-информационные ресурсы:**

1. Информационно-правовая система КонсультантПлюс. <http://www.consultant.ru>
2. Информационно-правовой портал Гарант.ру <http://www.garant.ru>

**КОНСТИТУЦИЯ СССР 1977 ГОДА:  
КОНСТИТУЦИЯ РАЗВИТОГО СОЦИАЛИЗМА**

**Constitution USSR 1977 year: constitution of developed socialism**

*Дерменджи А.Н.,*

*студент первого курса Королёвского филиала*

*Международного юридического института*

[saref00742@gmail.com](mailto:saref00742@gmail.com)

*Dermendzhi A.N.,*

*Student first course of the Korolev Branch of the International law institute*

**Аннотация.** В статье рассматривается Конституция Союза Советских Социалистических Республик 1977 года, известная как “Конституция развитого социализма”, дается анализ основного содержания этой конституции.

**Abstract.** The article deals with the Constitution of the Union of Soviet Socialist Republics of 1977, known as “The Constitution of Developed Socialism”, analyzes the main content of this constitution.

**Ключевые слова:** Конституция; развитой социализм, советский народ.

**Key words:** Constitution; developed socialism, the Soviet people.

Конституция развитого социализма действовала с 1977 по 1991 год. Эта Конституция принята 7 октября 1977 года. Она закрепляла однопартийную систему, декларировала широкие права человека и гражданина.

Подготовка этой Конституции начинается ещё в 1961 году. На 21 съезде Коммунистической партии Советского Союза впервые Н.С. Хрущевым был поставлен вопрос о создании и принятии новой конституции. В материалах 21 съезда КПСС, который проходил в 1961 году, этому было дано полное обоснование. К тому времени советское государство из государства диктатуры пролетариата перешло в общенародное государство, а пролетарская демократия – в общенародную демократию. Данное положение было закреплено в Программе партии, принятой 22 съездом КПСС.

Съезд посчитал необходимым укрепить новое улучшенное состояние советского государства и общества в Основном Законе и

приказал приступить к созданию проекта новой Конституции Союза Советских Социалистических Республик. Создание новой конституции началась 25 апреля 1962 году, когда Верховный Совет СССР постановил выработать проект Конституции СССР и создал Конституционную комиссию в составе девятисто семи человек, главой этой комиссии являлся Н.С.Хрущёв<sup>124</sup>.

По сравнению с предыдущей Конституцией 1936 года, Конституция СССР 1977 года существенно расширяла пределы конституционного регулирования. В ней анализировались вопросы, связанные с обеспечением воспроизводства природных богатств и улучшением окружающей человека среды, а так же охраной природы.

В Конституции 1977 года появляются новые права и свободы человека и гражданина. Граждане Советского Союза получают право на охрану здоровья (статья 42). Такое право обеспечивает общество бесплатной медициной, оказываемой государственными учреждениями здравоохранения, цель которого являлось снижение болезней и обеспечение долголетней активной жизни граждан.

Так же граждане Советского Союза получают право на жилье (статья 44). Данное право обеспечивает общество жильем и просит выплачивать недорогие коммунальные услуги, а так же относиться бережно к предоставленному жилью.

По Конституции 1977 года граждане Советского Союза получают право на пользование достижениями культуры (статья 46). Это право обеспечивает общедоступность к отечественной и мировой культуре.

Так же в Конституции СССР 1977 года закреплена такая обязанность как, граждане Советского Союза должны воспитывать своих детей, а дети в свою очередь обязаны заботиться о родителях и оказывать им помощь в трудную минуту (статья 67). Данная статья закрепляет нормы по воспитанию детей, а дети в свою очередь обязаны помогать родителям в будущем.

Кроме того граждане Советского Союза обязаны оберегать природу, а так же охранять её богатства (статья 67). Подобная

---

<sup>124</sup> <https://history.wikireading.ru/37690>

норма сдерживает вандализм, и улучшает экологию на территории Советского Союза<sup>125</sup>.

Рассмотрим особенности устройства органов государственной власти.

Таблица 1.

**Органы государственной власти Советского Союза  
по Конституциям 1936 и 1977 г.**

	<b>Конституция 1936 года</b>	<b>Конституция 1977 года</b>
Законодательная власть	Верховный Совет Советского Союза Президиум Верховного Совета Советского союза	Верховный Совет Советского Союза Президиум Верховного Совета Советского союза
Исполнительная власть	Совет министров Советского Союза	Совет министров Советского Союза
Судебная власть	Народные суды, Верховный суд, Высший арбитражный суд	Народные суды, Верховный суд, Высший арбитражный суд
Силловые структуры	Рабоче-крестьянская Красная армия и Рабоче-крестьянский Красный флот, Народный комиссариат внутренних дел	Вооружённые Силы Советского Союза, Комитет государственной безопасности (ст. 31)
Органы местного самоуправления	Советы разного уровня, исполнительные комитеты Советов <sup>126</sup>	Советы разного уровня, исполнительные комитеты Советов

В отличие от Конституции 1936 года, в Конституции 1977 года основам общественного строя и политики Союза Советских Социалистических Республик уделено куда больше внимания.

<sup>125</sup> Конституция (Основной Закон) Союза Социалистических Республик (принята ВС СССР 04.10.1977) (ред. от 14.03.1990) // Ведомости Верховного Совета СССР 1977. № 41, Ст. 617.

<sup>126</sup> Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик (утверждена постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов Союза Советских Социалистических Республик от 5 декабря 1936 г.) (ред. от 05.12.1936 г.) // Известная ЦИК СССР и ВЦИК, № 283; 06.12.1936.

В первый раздел входит, около пяти глав и тридцати двух статьей, в то время как в предыдущий Конституции этому посвящена лишь одна глава – двенадцать статей. Несмотря на это, сами статьи имеют отличия по объёму и по подробности самого содержания.

В преамбуле конституции в общем виде был оценен исторический путь, пройденный советским обществом за 60 лет после Октябрьской революции. Итог этого пути: создание Советского государства – государства нового типа, начало всемирно-исторического поворота человечества от капитализма к социализму. Сложилось социально-политическое и идейное единство советского общества, ведущей силой которого выступает рабочий класс, государство стало общенародным. Конституция констатировала ведущую роль Коммунистической партии, как авангарда всего народа.

В конституции констатируется, что в Советском Союзе было построено развитое социалистическое общество. «Это – общество, в котором созданы могучие производительные силы, передовая наука и культура, в котором постоянно растет благосостояние народа, складываются все более благоприятные условия для всестороннего развития личности. Это – общество зрелых социалистических общественных отношений, в котором на основе сближения всех классов и социальных слоев, юридического и фактического равенства всех наций и народностей, их братского сотрудничества сложилась новая историческая общность людей – советский народ. Это – общество высокой организованности, идейности и сознательности трудящихся – патриотов и интернационалистов. Это – общество, законом жизни которого является забота всех о благе каждого и забота каждого о благе всех. Это – общество подлинной демократии, политическая система которого обеспечивает эффективное управление всеми общественными делами, все более активное участие трудящихся в государственной жизни, сочетание реальных прав и свобод граждан с их обязанностями и ответственностью перед обществом»<sup>127</sup>.

---

<sup>127</sup> Конституция (Основной Закон) Союза Социалистических Республик (принята ВС СССР 04.10.1977) (ред. от 14.03.1990) // «Ведомости Верховного Совета СССР» 1977. № 41 – Ст. 617.

Конституция СССР 1977 года утверждала, что Советское государство руководствуется идеями научного коммунизма, но остаётся верным своим революционным традициям, опирается на великие социально-экономические и политические завоевания социализма, следовать к дальнейшему развитию демократии и социализма, является составной частью мировой системы социализма и понимает свою интернациональную ответственность, фиксирует основы общественного строя и политики Советского Союза Социалистических Республик, устанавливает права, свободы и обязанности граждан, принципы организации и цели социалистического общенародного государства и провозглашает их в Конституции 1977 года.

Конституция провозглашала, что Союз Советских Социалистических Республик «есть социалистическое общенародное государство, выражающее волю и интересы крестьян, рабочих, интеллигенции, трудящихся всех народностей и наций»<sup>128</sup>.

Таким образом, Конституция 1977 года сделала шаг к правовому государству; она закрепила построение развитого социализма, общество в котором в первую очередь реализуются социальные права и свободы человека.

### **Библиографический список:**

1. Конституция (Основной Закон) Союза Социалистических Республик (принята ВС СССР 04.10.1977) (ред. от 14.03.1990) // «Ведомости Верховного Совета СССР» 1977. -№ 41 – Ст. 617.

2. Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик (утверждена постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов Союза Советских Социалистических Республик от 5 декабря 1936 г.) (ред. от 05.12.1936 г.) // «Известная ЦИК СССР И ВЦИК,» № 283; 06.12.1936.

3. История создания Конституции СССР 1977 года. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://history.wikireading.ru/37690>

---

<sup>128</sup> Конституция (Основной Закон) Союза Социалистических Республик (принята ВС СССР 04.10.1977) (ред. от 14.03.1990) // Ведомости Верховного Совета СССР 1977. № 41 – Ст. 617 (Статья 1).

---

**ПРОБЛЕМА СОБЛЮДЕНИЯ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА  
НА БЛАГОПРИЯТНУЮ ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ  
В УСЛОВИЯХ РИСК-ОРИЕНТИРОВАННОГО ПОДХОДА  
К КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

**The problem of observance of the human right to a favorable  
environment in a risk-based approach to supervisory activities**

***Евтушенко Алевтина Дмитриевна,***  
*студентка 2 курса факультета магистратуры*  
*Всероссийского государственного университета юстиции*  
*(РПА Минюста России)*

***Evtushenko A.D.,***  
*student of the Faculty of Magistracy*  
*The All-Russian State University of Justice*

***Научный руководитель: Солдатова Лариса Владимировна,***  
*канд. юрид. наук, доцент,*  
*доцент кафедры конституционного и международного права*  
*Всероссийского государственного университета юстиции*  
*(РПА Минюста России)*

***Supervisor: Soldatova Larisa Vladimirovna,***  
*candidate of law, associate Professor,*  
*associate Professor of constitutional and international law*  
*All-Russian state University of justice*  
*(RPA of the Ministry of justice of Russia)*

**Аннотация.** В статье проводится анализ изменений законодательства в области охраны окружающей среды, регламентирующего осуществление государственного экологического надзора в условиях риск-ориентированного подхода к надзорной деятельности. Освещаются проблемы соблюдения прав человека на окружающую среду при категоризации объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду.

**Abstract.** The article analyzes the changes in legislation in the field of environmental protection, which regulates the implementation of state environmental supervision in a risk-based approach to supervisory activities. The problems of observance of the human right to the environment are highlighted when categorizing objects that have a negative impact on the environment.

**Ключевые слова:** надзор, экология, риск-ориентированный подход, окружающая среда.

**Key words:** oversight, ecology, risk-based approach, environment.

Конституция РФ определяет общие основы деятельности в различных областях жизни общества и людей, устанавливает основные правовые категории. Человек, его права и свободы являются высшей ценностью, их признание, соблюдение и защита являются обязанностью государства. Одним из основных конституционных прав человека является право на благоприятную окружающую среду. По времени конституционализации это право относится к последнему «поколению» и заключается в обязанности физических, юридических лиц, органов государственной власти принимать все возможные меры для сохранения окружающей среды.

Для реализации положений Конституции РФ, закрепленных в статьях 9 и 42 и гарантирующих право человека на благоприятную окружающую среду, важнейшим институтом государственного управления в области охраны окружающей среды является государственный экологический надзор.

В условиях постоянно нарастающей с каждым годом антропогенной нагрузки вопросы охраны окружающей среды и экологической безопасности становятся все более актуальными. Экологической доктриной РФ, утвержденной распоряжением Правительства РФ 31 мая 2002 г. № 1225-р, сохранение природы и улучшение качества окружающей среды признаны приоритетными направлениями деятельности государства и общества.

Государственный экологический надзор представляет собой деятельность федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ, направленную на предупреждение, выявление и пресечение нарушений различными хозяйствующими субъектами обязательных требований, установленных нормативно-правовыми актами в области охраны окружающей среды, посредством организации и проведения проверок.

Правовые основы осуществления государственного экологического надзора закреплены в Федеральном законе от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», федеральных и

региональных законах об охране, использовании отдельных компонентов окружающей среды и природных объектов, положениях об осуществлении различных видов контрольно-надзорных функций. По мнению В.В. Круглова государственный экологический надзор непосредственно связан с обеспечением государственной дисциплины и законности и его главной задачей является контроль за соблюдением требований законодательства, норм и нормативов качества окружающей среды.

Наряду с этим последнее десятилетие на государственном уровне активно поднимается проблема ограничения вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе избыточного государственного регулирования. Особенно актуальна данная проблема в контексте осуществления контрольно-надзорных функций. Реформирование системы государственного управления, проводимое с целью повышения защищенности хозяйствующих субъектов и уменьшения издержек бизнеса и бюджетных затрат, в рамках административной реформы в РФ, и осуществление мероприятий по снижению административных барьеров существенно изменили значение, роль, правовое регулирование контрольно-надзорной деятельности государства, в том числе в области охраны окружающей среды.

Проводимая с 2015 года на законодательном уровне реформа контрольно-надзорной деятельности, предусматривает внедрение и применение на практике риск-ориентированного подхода при организации государственного контроля (надзора) с 1 января 2017 года. Основными задачами вводимых изменений являются внедрение системы управления рисками, минимизация вмешательства государства в деятельность хозяйствующих субъектов, характеризующихся низким уровнем риска осуществляемой деятельности и добросовестным поведением, а также оптимизация использования трудовых, материальных и финансовых ресурсов органов государственной власти при осуществлении надзорной деятельности.

Постановлением Правительства РФ от 17.08.2016 № 806 «О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федера-

ции» определено, что в отношении государственного экологического надзора применяется риск-ориентированный подход, предполагающий проведение оценки степени влияния объектов, оказывающих негативного воздействия на окружающую среду.

Статьей 4.2 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» предусмотрено разделение всех хозяйствующих субъектов на четыре категории в зависимости от объема негативного воздействия при осуществлении производственной деятельности и определения степени реальной угрозы деятельности предприятия на окружающую среду. При этом объекты, оказывающие негативное воздействие на окружающую среду (далее – объекты НВОС), подлежат обязательному государственному учету в форме ведения государственного реестра таких объектов. Законодательно установлены различные режимы осуществления надзорной деятельности, предполагающие различную периодичность проведения плановых проверок в зависимости от присвоенной категории риска, которая напрямую коррелирует с категориями объекта НВОС.

Сложившаяся в настоящее время практика по осуществлению государственного экологического надзора при реализации указанных выше изменений законодательства позволила выявить ряд проблемных аспектов правоприменения.

Постановлением Правительства РФ от 28.09.2015 № 1029 утверждены критерии отнесения объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, к объектам I, II, III и IV категорий и предусматривают проведение категоризации по видам осуществляемой деятельности и наличию на объекте источников загрязнения окружающей среды (сбросы и выбросы загрязняющих веществ). Указанный нормативный правовой акт содержит в изобилии термины и определения, позволяющие государственным органам, осуществляющим постановку на государственный учет объектов НВОС, широко их интерпретировать. Федеральной службой по надзору в сфере природопользования предпринимаются попытки выработать относительно единообразную позицию оценки критериев путем издания соответствующих разъяснений.

Учитывая ненормативный характер данных разъяснений, указанные мероприятия необходимо признать неэффективными.

В настоящее время учет объектов НВОС по сути носит заявительный характер и предусматривает декларирование указанных объектов их владельцами. Органы государственной власти, осуществляющие постановку на учет объектов НВОС, лишены полномочий по оценке достоверности представляемых сведений ввиду необязательности указания реквизитов правоустанавливающих, разрешительных документов. Кроме того, отсутствует возможность проведения выездного натурного обследования объекта НВОС с целью установления соответствия заявленных параметров реально существующим. В конечном итоге это приводит к постановке на государственный учет объектов НВОС с неподтвержденными параметрами оценки негативного воздействия и существенно усложняет в дальнейшем возможность осуществления государственного экологического надзора.

С целью снижения административной нагрузки в условиях низкого уровня правосознания отмечается неуклонный рост организаций, имеющих на балансе объекты НВОС, владельцы которых либо не декларируют данные объекты, либо предоставляют недостоверные данные. Данное обстоятельство позволяет отнести эксплуатируемые ими объекты НВОС к объектам 4 категории, становясь фактически неподконтрольными при осуществлении государственного экологического надзора.

Проведенный анализ показал, что проведение реформ природоохранного и административного законодательства в целях снижения административной нагрузки на хозяйствующие субъекты в настоящее время не позволяет государству надлежащим образом обеспечивать реализацию гражданами права на благоприятную окружающую среду ввиду снижения эффективности такого важнейшего механизма государственного управления природопользованием как государственный экологический надзор.

Постановка на государственный учет объектов НВОС без возможности оценки достоверности заявляемых параметром негативного воздействия также приводит к отсутствию в органах

государственной власти объективной информации о реальном количестве объектов НВОС и их воздействие на окружающую среду.

### **Библиографический список:**

1. Конституция Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 31, ст. 4398. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

2. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 31.08.2002 № 1225-р «Об Экологической доктрине Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 36, ст. 3510, РГ, № 176, 18.09.2002. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

3. Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (ред. от 01.01.2018) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 2. Ст. 133. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

4. Круглов В.В. Организационно-правовые меры по охране окружающей среды в современных экономических условиях // Российский юридический журнал. – 2015. – № 6. – С. 180–184.

5. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25.10.2005 № 1789-р «О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах» (в ред. от 10.03.2009). URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

6. Распоряжение Правительства Российской Федерации «Об утверждении Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011–2013 годы и Плана мероприятий по реализации указанной Концепции» от 10.06.2011 № 1021-р (в ред. от 28.08.2012). URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

7. Постановление Правительства Российской Федерации от 27.07.2017 № 886 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2017. № 32, ст. 5070. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

8. Кирилловых А.А. Риск-ориентированный подход и разграничение полномочий в сфере надзора за объектами НВОС: проблемы практической реализации // Право и экономика. Документы. Комментарии. Практика. – 2017. – № 7. – С. 12–17.

9. Постановление Правительства Российской Федерации от 28.09.2015 № 1029 «Об утверждении критериев отнесения объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, к объектам I, II, III и IV категорий» Российской Федерации. 2015. № 40, ст. 5566. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 01.10. 2015

---

**КОНСТИТУЦИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ЕЕ ВЛИЯНИЕ  
НА КОНСТИТУЦИОННЫЕ РЕФОРМЫ  
В РЕСПУБЛИКЕ ДАГЕСТАН**

**The constitution of Russian Federation and its influence  
on constitutional reforms of Dagestan Republic**

*Исрапов Александр Абдулагаджиевич,*

*д-р ист. наук, проф. кафедры теории и права и государственно-  
правовых дисциплин Международного юридического института*  
[aleks\\_isrp@mail.ru](mailto:aleks_isrp@mail.ru).

*Israpov A.A.,*

*Doctor of Historical Sciences, Professor of the Department of theory  
of the law and state-legal disciplines of the International Law Institute*

**Аннотация.** В статье дается анализ некоторых наиболее значимых особенностей формирования нормативно-правовых характеристик политической системы Республики Дагестан на основе Конституции 2003 г.

**Abstract.** The article analyzes some of the most important features of the formation of regulatory characteristics of the political system of the Republic of Dagestan on the basis of the Constitution of the Republic 2003 г.

**Ключевые слова:** Российская Федерация, Республика Дагестан, конституция, норма, субъект федерации, президент.

**Key words:** Russian Federation, Republic of Dagestan, constitution, rule, constituent entity of Russian Federation, president.

29 мая 2003 года в Дагестане стартовала работа по принятию новой Конституции. Государственный совет Республики на заседании рассмотрел и затем одобрил проект закона «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Дагестан»<sup>129</sup>. На встречах с представителями различных политических партий, общественных организаций, в том числе с простыми жителями, члены Конституционной комиссии обработали огромную массу различных рекомендаций. Эти рекомендации в ходе встреч вносились в разрабатываемый конституционный закон.

---

<sup>129</sup> Труженикова Л.А. // К вопросу о принятии Конституции Республики Дагестан 2003 года. Эл. адрес: lyuda-74 mail.ru.

В итоге Конституционный проект был принят. В истории республики принятая Конституция была шестой по счету. Согласно принятой Конституции Президент Дагестана является главой исполнительной власти. Новая Конституция была обнародована 26 июля<sup>130</sup>.

Необходимо подчеркнуть, что в Конституции подтверждается желание разных народностей Дагестана быть в составе РФ. Конституционное законодательство Республики Дагестан имеет все предпосылки для того, чтобы в дальнейшем повышать необходимую правовую культуру и правосознание дагестанцев.

Большое значение для нормальной правовой жизни населения имеют местные органы власти. К этим органам на местах в Республике Дагестан относятся: выборные представительные всегда органы районные, городские; местные исполнительные органы самоуправления – администрации районов, городов, всегда поселков, сельсоветов. Глава администрации является главой муниципального образования. Важно отметить, что в Дагестане проживает около 40 национальностей, 14 из которых имеют свою письменность.

29 января 2009 г. в Конституцию Дагестана были внесены некоторые изменения, которые выразились в принятии закона, согласно которому: Народное Собрание избирается сроком на 5 лет; Президент Республики Дагестан наделяется полномочиями Народным Собранием Республики Дагестан по представлению президента Российской Федерации в порядке, предусмотренном федеральным законом и Конституцией, сроком на 5 лет»<sup>131</sup>.

Таким образом, внесенные в Конституцию 2003 г. поправки показали, что начинается новый этап государственного и местного строительства. В РФ Дагестан является сложным регионом. Наряду с известными недостатками в экономике имеется достаточные плюсы в общественно-политическом и культурном развитии Рес-

---

<sup>130</sup> Доклад Председателя Конституционной Комиссии, Председателя Государственного Совета Республики Дагестан М. М. Магомедова на Конституционном Собрании Республики Дагестан 10 июля 2003 года // Дагестанская правда. – 2003. – 11 июля.

<sup>131</sup> Кавказский узел // Махачкала. 29 января 2009 г.// <https://www.kavkaz-uzel.eu/articles/12625/>

публики. Развитие и дальнейшее совершенствование государственности республики представляет довольно длительный процесс, который подчеркивает, что на разных этапах организаций своего развития дагестанцы проявляли решимость сохранять свои обычаи и традиции, свою огромную культурно-историческую особенность, в рамках права Российского государства.

В Конституциях Дагестана всегда закреплялась национальная идентичность региона, основы и ориентиры развития дагестанских народов, направленные на достижение стабильности всех сторон идеалов жизни дагестанских народов.

В то же время новая Конституция подводила итог предыдущему периоду Дагестана, определяла его новые свои направления развития. Необходимо также подчеркнуть, что в жизни народов Дагестана после принятия Конституции 2003 года начался этап развития, где вместе с традиционными институтами новый государственности стали активно осуществлять свою деятельность институты гражданского общества. Все это говорит о новом этапе развития дагестанской государственности в рамках единого демократического государства в составе РФ. В процессе модернизации правовой системы общества также надо учитывать обычаи правовой традиции, которые отражают генетическую память огромного народа, все это помогает обеспечить республике преемственность и не противоречить общечеловеческим ценностям населения, правам и свободам людей. Такая правовая преемственность является важнейшим фактором обеспечения законности и правопорядка в республике, организации стабильности и эффективности правовой системы. Важнейшими направлениями совершенствования правовой системы Республики Дагестан с учетом влияния обычаев и традиций народов Дагестана являются:

- развитие законодательства в Дагестане с учетом правовой практики регулирования некоторых видов общественных отношений, а также норм обычного права народов Дагестана;
- воспитание принципов на основе возрождения истории Дагестана, в том числе моральных принципов дагестанских народов, идеалов справедливости, идеалов коллективизма, взаимопо-

мощи, стабильности которые формировались в течение нескольких столетий<sup>132</sup>.

Самозащита прав и свобод человека закреплена нормами Конституции. Она выражается в подаче жалоб, заявлений и предложений, обращений в государственные органы, также в органы местного самоуправления и к должностным лицам (ст. 35 Конституции Республики Дагестан); в публичных выступлениях граждан (ст. 33 Конституции Республики Дагестан); в гражданско-правовой и уголовно-правовой защите (ст. 45 Конституции Республики Дагестан); в межгосударственные органы по защите прав человека (ст. 45 Конституции Республики Дагестан)<sup>133</sup>.

В Дагестане зачастую граждане не всегда имеют защиту своих прав. Наблюдается невысокий уровень правового сознания населения, одним из основных средств формирования которого является повышение правового просвещения<sup>134</sup>.

На портале размещаются нормативные правовые акты в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина, информация о порядке подачи жалоб Уполномоченному по правам человека и ряд других материалов. Периодически издается информационный бюллетень «Вестник Уполномоченного по правам человека в Республике Дагестан», в прессе регулярно публикуются материалы, разъясняющие населению республики вопросы применения законов и других нормативных актов, способы противодействия нарушениям прав человека.

Подводя итог, следует иметь в виду, что Конституция является не столько отражением действительности, сколько целью, к которой надо стремиться.

Конституция Республики Дагестан, как и любая другая конституция, не может быть свободной от декларации; права и свободы человека, гарантии их защиты в ней провозглашены, но

---

<sup>132</sup> Джамалова Э.К. Преемственность в праве как индикатор правовой культуры. // Махачкала, Юрид. вестник ДГУ, 2016. № 3, с. 25–28.

<sup>133</sup> Конституция Республики Дагестан 10 июля 2003 г. (с изменениями и дополнениями) // Дагестанская правда № 159 от 26.07.2003 г.

<sup>134</sup> См. подробно: [www.dagombu.ru](http://www.dagombu.ru)

механизм их осуществления до конца не определен. Реализация Конституции требует серьезной организационной работы государственных органов и органов местного самоуправления.

#### **Библиографический список:**

1. Конституция Республики Дагестан 10 июля 2003 г. (с изменениями и дополнениями) // Дагестанская правда № 159 от 26.07.2003 г.
2. Козин В. И. Политико-правовые предпосылки становления новой государственности в СССР / РСФСР. 1986–1991 гг. // Закон и право. 2005. № 1. С. 62–65.
3. Кузнецова Т. И. В соответствии с законом // Дагестанская правда. 2003. 28 июня.
4. Исторический выбор дагестанского народа / Доклад Председателя Конституционной Комиссии, Председателя Государственного Совета Республики Дагестан. М.М. Магомедова на Конституционном Собрании Республики Дагестан 10 июля 2003 года // Дагестанская правда. 2003. 11 июля.
5. Конституционная Комиссия завершила работу над проектом Основного закона // Дагестанская правда. 2003. 8 июля.
6. Шапиева О. Г. Воплощая идеалы и ценности демократии // Дагестанская правда. – 2004. – 26 июля.
7. Рагимов А. Т. По пути гражданского общества и правового государства // Дагестанская правда. 2006. 22 июля.
8. Магомедов Ш. Б. Высшая ценность – человек, его права и свободы // Дагестанская правда. 2006. 25 июля.
9. Рагимов А. Т. Программа деятельности государства // Дагестанская правда. – 2005. – 26 июля.

**ВАРИАНТЫ ФОРМИРОВАНИЯ ПАРЛАМЕНТА  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В КОНТЕКСТЕ  
КОНСТИТУЦИОННОЙ РЕФОРМЫ 1993 г.**

**Options formation of the parliament of the Russian Federation  
in the context of constitutional reform 1993**

***Исрапов Александр Абдулагаджиевич,***

*д-р ист. наук, проф. кафедры теории и права и государственно-  
правовых дисциплин Международного юридического института*  
***aleks\_isrp@mail.ru.***

***Israpov A.A.,***

*Doctor of Historical Sciences, Professor of the Department of theory  
of the law and state-legal disciplines of the International Law Institute*

***Хрисанов Даниил Владимирович,***

*студент I курса отделения среднего профессионального образования  
Королёвского филиала Международного юридического института*  
***dweider52@gmail.com.***

***Khrisanov D. V.,***

*1st year student of the middle school vocational education  
Korolev branch of International Law Institute*

**Аннотация.** В статье анализируются история и варианты формирования парламента Российской Федерации, как высшего представительного и законодательный органа в государстве.

**Annotation.** The article analyzes the history and options for the formation of the parliament of the Russian Federation as the highest representative and legislative body in the state.

**Ключевые слова:** парламент; история; Совет Федерации; Государственная Дума.

**Key words:** parliament; history; Council of Federation; State Duma.

В начале девяностых годов XX века шла разработка проекта новой Конституции Российской Федерации. Для этого 16 июня 1990 год Съездом народных депутатов РСФСР была создана Конституционная комиссия, возглавляемая Председателем Верховного Совета РСФСР Борисом Николаевичем Ельциным. Конституцион-

ная комиссия в своём проекте предусматривала систему парламента, состоящего из двух палат. Свои проекты новой Конституции РФ с вариантами формирования законодательного органа также были представлены различными общественными движениями и отдельными группами специалистов. Далее будут представлены варианты парламента, предложенные в различных проектах Конституции России.

Понятие «Федеральное Собрание» было изначально употреблено в проекте Конституции Российской Федерации, подготовленном Конституционной комиссией, созванной 1-м Съездом народных депутатов. Этот проект известен как план Ответственного секретаря Конституционной комиссии Олега Германовича Румянцева, в нём под Федеральным Собранием подразумевалась одна из палат нового законодательного учреждения. Этот парламент должен был состоять из 2-х палат: Государственной Думы и Федерального Собрания<sup>135</sup>. В качестве наименования не одной из палат, а парламента в целом понятие «Федеральное Собрание» было употреблено в «Президентском» проекте новой Конституции России, подготовленный Сергеем Сергеевичем Алексеевым, Сергеем Михайловичем Шахраем и представленном на 1-е заседание Конституционного Совещания, которое состоялось в мае 1993 года.

Правовая основа для практического формирования Федерального Собрания как высшего представительного учреждения, общенационального парламента государства была заложена Указом Президента Российской Федерации от 21.09.1993 г. «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации»<sup>136</sup>.

В данном Указе предусматривалось: «Прервать воплощение законодательной, распорядительной и контрольной функций Съездом народных депутатов и Верховным Советом Российской Федерации», а также предлагалось создать обновлённый двухпа-

---

<sup>135</sup> Румянцев О.Г. Проект Конституции Российской Федерации // «Румянцевский проект». 1993.

<sup>136</sup> Указ Президента РФ "О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации" от 21.09.1993 № 1400 (ред. от 10.01.2003) // "Собрание актов Президента и Правительства РФ". М., 2003 г.

латный законодательный орган – Федеральное Собрание, состоявший из Совета Федерации и Государственной Думы.

Статус Совета Федерации и Государственной Думы изначально регулировался актом, наименовавшийся «Положением о Федеральных органах власти на переходный период», введённого в действие Указом Президента от 21 сентября 1993 г. № 1400.

Заметим, что Совет Федерации на дату публикации Указа Президента Российской Федерации от 21.09.93 № 1400 был уже достаточно функционирующим учреждением. Вследствие этого Совету Федерации предназначалось быть верхней палатой парламента России. Непосредственно новым учреждением должна была стать Государственная Дума. В Указе предписывалось: «Наделить Совет Федерации функциями палаты Федерального Собрания Российской Федерации со всеми возможностями, заложенными Положением «О Федеральных органах власти на переходный период». Выполнение предписанных положений Советом Федерации начинается после проведения выборов в Государственную Думу, которые состоялись в день референдума по принятию Конституции РФ 12.12.93.

Ранее, Совет Федерации, в отличии от Государственной Думы, представлял собой как самостоятельный орган. Первое упоминание о Совете Федерации было предусмотрено в Постановлении Президиума Верховного Совета РСФСР от 17 июля 1990 г. «О Федеративном договоре».

Согласно данному Постановлению, для выполнения главных решений I-ого Съезда народных депутатов, по подготовке Федеративного договора между РСФСР и ее административными единицами было задумано создание Совета Федерации РСФСР «в числе 63 человек в составе Председателя Верховного Совета РСФСР, председателей Верховных Рекомендаций автономных республик, представителей автономных областей и автономных округов и от краев по 31 представителю, а также областей и городов федерального значения, определяемых Председателем Верховного Совета РСФСР»<sup>137</sup>.

---

<sup>137</sup> Постановление Президиума Верховного Совета РСФСР от 17.07.1990 "О Федеративном договоре"// "Ведомости Совета народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР", 1990, № 8, ст. 112.

30 января 1991 г. было опубликовано Постановление Президиума Верховного Совета РСФСР положение «О Совете Федерации РСФСР», в котором Совет Федерации закладывался как узкая коллегия, включающая: Председателя Верховного Совета РСФСР, то есть Председатель Совета Федерации, Председателей Верховных Рекомендаций республик, входящих в состав РСФСР, председателей Совета народных депутатов автономных областей и округов, краевых, областных, Столичного и Ленинградского городских Советов народных депутатов. В постановлении подчёркивалось, что: «Совет Федерации является координационным органом власти, основные задачи которого были:

- установление федеративных отношений;
- рассмотрение более весомых законопроектов в сфере муниципального аппарата и межэтнических отношений;
- образование совместной позиции по отношению к Союзному договору;
- выработка комплексов по разрешению межэтнических и территориальных споров на территории России;
- представление определенных решений о включении новых административных единиц в состав России»<sup>138</sup>.

23.10.92 было опубликовано Распоряжение Президента РФ о формировании ещё более узкой коллегии Совета глав республик, то есть в ней располагались исключительно главы республик. Там предусматривалось: «Принять предложение глав республик об образовании Совета руководителей республик под председательство Президента России для того, чтобы выработать основные принципы реализации Федеративного договора и государственного управления Российской Федерации на основе ее новой Конституции, согласованных решений по оказанию территориальной целостности и государственной независимости России»<sup>139</sup>.

---

<sup>138</sup> Постановление Президиума ВС РСФСР от 30.01.1991 "О Положении "О Совете Федерации РСФСР" // "Ведомости Совета народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР", 1991, № 6, ст. 97

<sup>139</sup> Распоряжение Президента Российской Федерации от 23.10.1992 № 603-рп "Об образовании Совета глав республик" // "Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации", 02.11.1992, №18, ст. 1460, "Ведомости Совета народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации", 05.11.1992, № 44, ст. 2522

В Конституции Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. предписывалось: что парламентом России является Федеральное Собрание, которое состоит из двух палат: Совета Федерации и Государственной Думы<sup>140</sup>.

В альтернативном проекте Конституции РФ, подготовленным Либерально-Демократической партией России, предусматривалось, что законодательная власть в государстве реализуется Государственным Собранием, которое включает в себя: Государственную Думу и Сенат, и обе палаты Государственного Собрания имеют эквивалентные права<sup>141</sup>.

Государственное Собрание избирается на четырёхлетний срок в составе 500 депутатов. Депутатом Государственного Собрания вправе быть избран только гражданин России, не моложе тридцати лет<sup>142</sup>. Избирательная процедура проводится исключительно по партийным спискам.

Распределение мест в парламенте между политическими партиями осуществляется пропорционально числу поданных за них голосов.

Согласно проекту ЛДПР, Глава государства обладает правом распустить Государственное Собрание и назначить новые выборы. Он может это сделать только два раза в период срока своих полномочий. В случае последующей конфронтации он уходит в отставку.

В свою очередь, в данном проекте предусматривалось, что в случае, если Президент будет отрешен от должности большинством голосов новоизбранных депутатов в каждой из палат, либо путем народного референдума, вследствие грубейших нарушений законов, то его обязанности исполняет Председатель Государственного Собрания сроком на три месяца до новых выборов.

Глава государства и депутаты Государственного Собрания России обладают правом неприкосновенности, а также депутаты Государственного Собрания вправе сложить с себя полномочия.

---

<sup>140</sup> Конституция Российской Федерации // Собрание законодательства РФ, 04.08.2014, № 31, ст. 4398.

<sup>141</sup> Проект Конституции Российской Федерации (ЛДПР) // [http://observer.materik.ru/observer/№17\\_93/17\\_10.HTM](http://observer.materik.ru/observer/№17_93/17_10.HTM)

<sup>142</sup> Там же.

Рассмотрим ещё один альтернативный проект Конституции, подготовленный фракцией Верховного Совета РСФСР «Коммунисты России».

В данном проекте подчёркивалось, что представительным органом государственной власти и единственным законодательным органом является Верховный Совет России, который избирается сроком на пять лет, то есть оставить старое название парлапарламенту<sup>143</sup>.

Согласно проекту Верховный Совет состоит из двух одинаковых по численности, и имеющих эквивалентные права, палат: Совета Республики и Федерального Совета.

При этом Совет Республики – это аналог Государственной Думы, то есть нижней палаты. Депутаты в Совет Республики избираются от территориальных избирательных округов, образованных на всей территории России при равной норме представительства с учетом численности населения.

Верховная палата – Федеральный Совет уже учитывает интересы представителей национально-территориальных округов. Они образуются в республиках и автономных образованиях по таким нормам: по пять депутатов от каждой республики, по три депутата от автономной области и каждого автономного округа.

Другая половина депутатов Федерального Совета избирается от территориальных округов, образованных в краях и областях, в городах федерального значения: Москве и Санкт-Петербурге по конкретным нормам представительства, которые зафиксированы избирательным законодательством России.

Проектом закладывалось, что у Федерального Совета есть и Президиум, который является исключительно подотчетным Федеральному Совету Российской Федерации органом, выполняющим назначенный комплекс дел коллективного руководства страны.

Главные функции Федерального Совета РФ таковы: образует Совет обороны РФ и утверждает его состав, также назначает или наоборот сменяет высшее командование Вооруженных Сил

---

<sup>143</sup> Проект Конституции Российской Федерации (фракция Коммунисты России)  
// опубликован в газете "Советская Россия" за 24 ноября 1990 г.

России, организует подготовку и проведение референдумов, а также общенародных дискуссий проектов законодательных актов России и других особо значимых вопросов, в части государственной жизни. В обязанностях Федерального Совета сконцентрировано утверждение состава Центральной избирательной комиссии по выборам народных депутатов Российской Федерации.

В ещё одном проекте Конституции, представленном рабочей группой под руководством народного депутата РСФСР Сергея Михайловича Шахрая, также предусматривался законодательный орган, состоящий из двух палат: Федерального Собрания и Народного Собрания<sup>144</sup>.

Федеральное собрание – верховная палата парламента России, которая формировалась субъектами самостоятельно, и делегация от каждой административной единицы состояла более чем из двух человек, полномочия которых длятся три года.

Народное Собрание – нижняя палата парламента, состоящая из 400 депутатов, избираемых на основе всеобщего равного прямого избирательного права при тайном голосовании. Порядок избрания депутатов Народного Собрания устанавливается федеральным конституционным законодательным актом. Их полномочия длятся четыре года, причем каждые два года состав нижней палаты парламента обновляется наполовину.

Совместное заседание обеих палат проходит для выполнения следующих функций:

– принятие федерального бюджета и внесение в него изменений;

– ратификация и денонсация международных договоров РФ;

В проекте предусматривалась процедура принятия закона. Прежде всего закон принимается в Народном Собрании, а затем направляется в Федеральное Собрание на рассмотрение; если в верховной палате он будет отклонён, то нижняя палата преодолевает "вето" верхней палаты двумя третями голосов. Принятый

---

<sup>144</sup> Проект Конституции Российской Федерации (Проект рабочей группы в составе: Шахрай С.М. (руководитель), Абросимова Е.Б., Азарова Н.П., Бунин И.А., Маслов А.В., Минх Г.В., Орехов Р.Г., Слива А.Я., Тарасов О.А.) // <http://constitution.garant.ru/history/active/101202/>

парламентом закон направляется Президенту, который также обладает правом "вето". Согласно проекту это вето преодолевается исключительно одной нижней палатой двумя третями голосов, а принятый закон подписывается Председателем Народного Собрания, затем законодательный акт вступает в силу в установленном порядке с момента публикации. Таким образом, в проекте группы под руководством Сергея Шахрая предусматривался весьма неслабый орган законодательной власти. Согласно данному проекту, Шахрай предоставляет субъектам Российской Федерации право формирования палаты, таким образом, подчёркивая государственный федерализм.<sup>145</sup>

Двухпалатная система органа законодательной власти упоминалась в проекте Конституции учёного-диссидента Андрея Дмитриевича Сахарова.<sup>146</sup> Согласно проекту учёного, законодательным органом власти является Съезд народных депутатов Союза Советских Республик Европы и Азии, состоящий из двух палат: Палаты Республик и Палаты Национальностей.

Палата Республик – верховная палата Съезда народных депутатов Союза, которая состоит из 400 депутатов, избираемых по территориальному принципу: по одному депутату от избирательного территориального округа с приблизительно равным числом избирателей.

Палата Национальностей – нижняя палата Съезда народных депутатов, избираемая по национальному признаку представителей. Избиратели каждой национальности, имеющие свой язык, избирают конкретное число депутатов: по одному депутату от 2,0 (полных) миллионов избирателей определённой национальности и дополнительно еще два депутата определённой национальности.

Таким образом, в альтернативных проектах Конституции России предусматривалась создание парламента, состоящего из двух палат. Представляется, что двухпалатная система законо-

---

<sup>145</sup> Проект Конституции РФ, подготовленный рабочей группой под руководством Шахрая С. М. [Электронный ресурс]. М., 2017 г. – URL: <http://constitution.garant.ru/history/active/101202/>

<sup>146</sup> Проект народного депутата СССР, академика А.Д.Сахарова (Печатается по тексту: Конституции Российской Федерации (альтернативные проекты). М.,1993 // <http://constitution.garant.ru/science-work/modern/1776651/>

дательного органа необходима в государстве с федеративной формой правления, так как одна палата может пересмотреть решение другой, тем самым выразить своё «за» и «против», в свою очередь, минимизировать те решения, которые вызывают сомнения, а также представить интересы субъектов государства.

**Библиографический список:**

1. Румянцев О. Г. Проект Конституции Российской Федерации // «Румянцевский проект». 1993.
2. Проект Конституции Российской Федерации (ЛДПР) // [http://observer.materik.ru/observer/ № 17\\_93/17\\_10.HTM](http://observer.materik.ru/observer/№17_93/17_10.HTM).
3. Проект Конституции Российской Федерации (подготовлен фракцией Коммунисты России) // "Советская Россия" от 4 ноября 1990 г.
4. Проект Конституции Российской Федерации (Проект рабочей группы в составе: Шахрай С.М. (руководитель), Абросимова Е.Б., Азарова Н.П., Бунин И.А., Маслов А.В., Минх Г.В., Орехов Р.Г., Слива А.Я., Тарасов О.А.) // <http://constitution.garant.ru/history/active/101202/>
5. Проект народного депутата СССР, академика А.Д.Сахарова (Печатается по тексту: Конституции Российской Федерации (альтернативные проекты). – М., 1993. т. II. с. 118–121) // <http://constitution.garant.ru/science-work/modern/1776651/>

---

**АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ  
ПРЕЗИДЕНТА РФ И ПРАВИТЕЛЬСТВА РФ**

**Actual problems of president and government's interaction  
in Russian Federation**

*Казакова Елизавета Геннадьевна,*

*студентка 4 курса*

*Национального исследовательского ядерного университета «МИФИ»*

*Kazakova E. G.,*

*4th year student National research nuclear University "MEPhI"*

**Аннотация.** Статья описывает актуальные проблемы, возникающие при взаимодействии Президента РФ и Правительства РФ, указывает на законодательные пробелы, а также предлагает пути решения возникающих проблем.

**Abstract.** This article describes actual problems of President and Government's interaction, gaps in legislation, offers solutions of this problems.

**Ключевые слова:** Президент, Правительство, Конституция, проблемы, взаимодействие.

**Key words:** President, Government, Constitution, interaction, problems.

История оставляет свой отпечаток абсолютно на всех явлениях и процессах. И взаимодействие органов государственной власти, а также иных субъектов, в частности Президента и Правительства, не стало исключением. Фактически на протяжении всего периода развития государственности России во главе стоял царь, а иногда и своеобразный «царь», то есть власть в государстве находилась в руках сильного единоличного правителя.

Прошли годы, и сейчас, открыв первую статью Конституции, можно увидеть положение, по которому Российская Федерация является демократическим государством, то есть ни о каком царе не может идти и речи. Что касается Правительства, то, если обратить внимание опять-таки на историю, можно отметить, что самостоятельно осуществлял свою деятельность этот орган очень не часто. Если оценивать ситуацию на данный момент, то взаимодействие Президента РФ и Правительства РФ также вызывает ряд

вопросов, и некоторым из них почву дает сама Конституция РФ. Часть из них будет описана ниже.

Одна из самых горячих тем для дискуссий всплывает при обсуждении вопроса назначения на пост Председателя Правительства РФ. Председатель Правительства РФ назначается с согласия Государственной Думы<sup>147</sup>. На первый взгляд, данная норма позволяет Государственной Думе, а значит и народу, участвовать в формировании исполнительной ветви власти. С другой стороны, данная норма носит декларативный характер, так как при написании Конституции указанное право Госдумы было максимально ограничено. Президент РФ имеет возможность при трехкратном несогласии Госдумы распустить ее и назначить Председателя Правительства РФ самостоятельно. В довершение ко всему, Конституционный Суд подтвердил право Главы государства выдвигать на обсуждаемую должность одно и то же лицо все три раза<sup>148</sup>. Проведя несложные мыслительные операции можно заключить, что Президент фактически самостоятельно назначает Председателя Правительства.

Вопросы возникают и при рассмотрении процедуры отстранения Председателя Правительства от должности. Законодатель указывает на два возможных пути развития:

1) Председатель может покинуть должность по собственному желанию.

2) Президент может отстранить от должности Председателя Правительства.

Если в случае с назначением на должность требуется хотя бы номинальное согласие Госдумы, то в случае с отстранением все решается одним лицом – Президентом. Например, Председатель Правительства может прекратить свои полномочия по состоянию здоровья, но при этом, до сих пор не создано никакого перечня заболеваний, препятствующих выполнять должностные обязанно-

---

<sup>147</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ)// *Собрание законодательства РФ*, 04.08.2014, № 31, ч. 4, ст. 111.

<sup>148</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 11.12.1998 № 28-П "По делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации".

сти. А в связи с этим, Глава государства будет опираться на свои личные убеждения, что приведет к субъективному вынесению решения. В связи с этим, считаю необходимым, разработать и внедрить перечень заболеваний, препятствующий выполнять субъектам государственного управления свои должностные обязанности.

На мой взгляд, организация деятельности Правительства также требует некоторых изменений. ФКЗ «О Правительстве»<sup>149</sup> предусматривает для осуществления Правительством своих функций организацию заседаний. Руководителем данных заседаний с правом решающего голоса является Председатель Правительства. Но статья 83 Конституции РФ предоставляет Президенту право руководства этими заседаниями, в любой момент, как только он считает это необходимым. Но какое правовое положение будет иметь сам Председатель Правительства в таких случаях непонятно. Непонятно также и то, какими именно полномочиями Председателя будет пользоваться Президент, будет ли он обладать правом решающего голоса. Также не определена и частота реализации Президентом этого права. То есть возможна ситуация, когда Глава государства решит на постоянной основе председательствовать на заседаниях Правительства, что означает прямое вмешательство в деятельность исполнительной ветви власти.

Конституция содержит положение, по которому Правительство является ответственным перед Президентом РФ, так как статья 83 Конституции позволяет Президенту распустить правительство по собственному желанию, ничем это не мотивируя.

Хочется подставить под сомнение решение законодателей наделить Президента правом отменять постановления и распоряжения правительства, которые противоречат его указам. Данная норма еще больше усугубляет зависимое положение Правительства. Президент РФ не является главой исполнительной ветви власти, но складывается впечатление, что это далеко не так.

---

<sup>149</sup> Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ (ред. от 28.12.2016) "О Правительстве Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ, 26.12.2016, № 52.

Немаловажное значение для нормального функционирования органа имеет установление его системы. Согласно п. г) статьи 71 Конституции РФ, установление системы исполнительной ветви власти находится в ведении РФ. Статья 76 Конституции РФ закрепляет положение, по которому по вопросам ведения РФ должны издаваться Федеральные конституционные или Федеральные законы. То есть, следует вывод, что система федеральных органов исполнительной власти должна закрепляться ФКЗ или ФЗ. На данный момент такого закона нет, хотя с момента принятия Конституции РФ прошло целых 25 лет. Да, возможно, для истории этот срок и не большой, но, по моему мнению, вполне достаточный, чтобы разработать и принять закон. Но еще больше наводит на размышления тот факт, что из ФКЗ о Правительстве была исключена статья, закрепляющая вышеизложенное требование. А указ Президента «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»<sup>150</sup> остался без изменений, что характерно для государств, где решения Президента имеют чуть ли не наивысшую силу. Данный указ напрямую противоречит Конституции, помимо вышеуказанных статей, еще и п. 3 статьи 90.

Осуществляется нехватка контроля над формированием Администрации Президента со стороны Парламента. Данные меры необходим и для нормального функционирования Правительства, так как возможна ситуация, при которой Администрация Президента будет иметь более сильную позицию на политической арене, чем Правительство РФ. Президент обладает полномочиями по формированию Администрации Президента, но для предотвращения вышеизложенной ситуации необходимо ограничить эти полномочия с помощью введения одобрения Парламентом Указа Президента. Для реализации этой идеи, можно рассмотреть вариант внесения изменений в Конституции и добавить новую статью:

«Администрация Президента Российской Федерации обеспечивает осуществление деятельности Президента РФ, реализацию им своих функций. Положение об Администрации Президента РФ, изменения, вносимые в Положение об Администрации Президента

---

<sup>150</sup> Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 (ред. от 28.09.2017) "О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти"

РФ, утверждаются Указом Президента РФ после получения одобрительных заключений Совета Федерации и Государственной Думы»<sup>151</sup>.

В заключение хочется подвести итог и отметить следующее. Анализируя положения нормативно-правовых актов, в частности Конституции РФ, можно прийти к выводу, что Президент РФ обладает обширными полномочиями по отношению к Правительству РФ, более того в некоторых ситуациях, он может заменять Председателя Правительства, вторгаясь в деятельность исполнительной ветви власти, что непосредственно нарушает независимость ветви.

Правительство РФ на данный момент не самостоятельно. Любой акт может быть отменен Президентом, в любой момент оно может быть распущено. Президент не только назначает и выбирает Председателя Правительства, но и участвует в назначении на должность заместителей Председателя Правительства, федеральных министров. Фактически, Президент формирует все Правительство, о какой независимости может идти речь?

Изменения в Конституцию необходимо вносить, так как та ситуация, которая сложилась сейчас, никак не может называться демократическим обществом. Федеральное Собрание в действительности не имеет возможности никаким образом повлиять на Правительство РФ. Но о какой демократии может идти речь, когда Парламент (а значит и сам народ) не могут оказывать никакого воздействия на основной субъекта реализации законодательства? Если допускать ту ситуацию, которая существует на данный момент, то необходимо убрать слово «демократическое государство» из первой статьи Конституции, так как допущение подобного выражения при нынешних обстоятельствах является лицемерием.

Поэтому для того, чтобы обеспечить более эффективное исполнение Правительством РФ своих функций, представляется необходимым внести следующие изменения в законодательство:

- ◆ Изменить положения части 4 статьи 111 Конституции РФ, по которому Президент РФ может распустить Государственную

---

<sup>151</sup> На основе варианта внесения изменений в Конституцию РФ, предложенного Ивановым Сергеем Николаевичем на межвузовской научно-практической конференции «Конституция РФ: первые 25 лет», МЮИ 2018 г.

Думу при осуществлении процедуры избрания Председателя Правительства.

- ◆ Необходимо исключить пункт б) статьи 83 Конституции РФ, по которому Президент может председательствовать на заседаниях Правительства.
- ◆ Для исполнения требований, установленных ст. 71 и ст. 76 Конституции РФ необходимо принять Федеральный закон или Федеральный конституционный закон «О системе органов исполнительной власти», признать недействительным Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 "О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти".
- ◆ Также необходимо внести изменения в Конституцию РФ, касающиеся Администрации Президента РФ, а так же более точно урегулировать статус самого Президента РФ, например, приняв соответствующий закон.

Все предложенные варианты решений вышеизложенных проблем являются лишь небольшой частью изменений, которые необходимо произвести для нормального функционирования всех органов государственной власти. В целом, деятельность по реформированию в данном случае должна быть направлена на снижение влияния Президента РФ на Правительство РФ, что поможет сохранить принцип «сдержек и противовесов», а так же повысить эффективность деятельности как Президента, так и Правительства РФ. При положении вещей, которые имеются на данный момент, складывается впечатление, что Правительство движется на пути к трансформированию в еще одну Администрацию Президента.

#### **Библиографический список:**

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ)// Собрание законодательства РФ, 04.08.2014, № 31, ст. 4398.

2. Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ (ред. от 28.12.2016) "О Правительстве Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ, 26.12.2016, № 52, ст. 2846.

3. Постановление Конституционного Суда РФ от 11.12.1998 № 28-П "По делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации".

4. Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 (ред. от 28.09.2017) "О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти"

5. Конджакулян К.М. Исполнительная власть и институт президентства: вопросы соотношения. М.: Юрлитинформ, 2013.

**РОССИЙСКИЙ ФЕДЕРАЛИЗМ  
В КОНТЕКСТЕ СОВРЕМЕННЫХ ПРОБЛЕМ**

**Russian federalism in the context of modern problems**

**Какителашвили Михаил Михайлович,**

*канд. юрид. наук,*

*доцент кафедры международного сотрудничества в сфере  
прокурорской деятельности Университета прокуратуры РФ*

***mmk2010@yandex.ru***

**Kakitelashvili M.M.,**

*candidate of law, associate Professor of the Department of international  
cooperation in the field of prosecutorial Activities of the University  
of the Prosecutor's office of the Russian Federation*

**Аннотация.** Статья посвящена становлению российского федерализма. В статье раскрывается история учреждения федеративных отношений в России. В результате анализа федеративных отношений с 1992 г. по 2018 г. выявлен перекокс в сторону децентрализации властных полномочий государства на начальном этапе развития федеративных отношений, а затем ее высокой централизации.

**Abstract.** The article is devoted to the formation of Russian federalism. The article reveals the history of the establishment of Federal relations in Russia. The analysis of Federal relations from 1992 to 2018 revealed a bias towards decentralization of power of the state at the initial stage of development of Federal relations, and then its high centralization.

**Ключевые слова:** федерализм, разграничение предметов ведения и полномочий, централизация власти, органы государственной власти,

**Key words:** federalism, differentiation of areas of jurisdiction and powers, centralization of the power, public authorities.

После развала СССР существовала реальная угроза распада на суверенные государства РСФСР. Так, Закон СССР от 26.04.1990 «О разграничении полномочий между Союзом ССР и субъектами федерации»<sup>152</sup> фактически изымал 16 автономий из состава РСФСР.

---

<sup>152</sup> Свод законов СССР. т. 1. С. 44–12. 1990 г.

В августе 1990 г. в г. Казани Б.Н. Ельцин, будучи приверженцем авторитарного стиля руководства страной, видимо исходя из тактики момента, чтобы победить в политической борьбе сторонников сохранения СССР, провозгласил лозунг: «Берите суверенитета столько, сколько сможете проглотить», который стал основным принципом отношений федерального центра и регионов на ближайшее десятилетие.

Этот период можно охарактеризовать как пик децентрализации власти, суверенных амбиций регионов, автономий национальных республик – Татарстана, Башкирии, Якутии, регионов Северного Кавказа.

Так называемый «парад суверенитетов» привел в ряде случаев к конфронтации между Российской Федерацией и ее субъектами, в том числе и к военному конфликту на территории Чеченской Республики.

Федеративный договор от 31.03.1992 «О разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации»<sup>153</sup> стал первым документом в новой России, урегулировавшим разграничение предметов ведения и полномочий между центром и субъектами.

По утверждению С.М. Шахрая, несмотря на противоречивость в практике реализации, Федеративный договор в целом (как политический документ) сыграл положительную роль в купировании центробежных тенденций начала 1990-х годов и сохранении единой РФ<sup>154</sup>.

В 1994 г. Татарстан отказался присоединяться к Федеративному договору и стал первым субъектом РФ, подписавшим с центром собственное соглашение о «разграничении предметов ведения»<sup>155</sup>, закрепив за собой право распоряжаться землей и ре-

---

<sup>153</sup> Федеративный договор: Документы. Комментарий. М., 1994.

<sup>154</sup> Конституционное право Российской Федерации: учебник для академического бакалавриата и магистратуры / Шахрай С.М. 4-е изд., изм. и доп. – М.: Статут, 2017. – 624 с.

<sup>155</sup> Договор Российской Федерации и Республики Татарстан о разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государ-

сурсами, создавать свою систему государственных органов, формировать бюджет, иметь свое гражданство и участвовать в международных отношениях. Этому примеру последовали Кабардино-Балкария и Башкирия, затем другие республики и области.

В июле 1993 г. в Свердловской области провозгласили Уральскую республику, которая просуществовала несколько месяцев, не успев принять свою конституцию.

Принятая 12 декабря 1993 г. Конституция РФ восприняла многие положения Федеративного договора.

Пожалуй, общим при принятии Конституции РФ 1993 г. и Конституции РСФСР 1918 г. явилось стремление любым способом сохранить единое государство, идя путем «ленинских компромиссов»<sup>156</sup>.

Примером тому может служить ч. 2 ст. 5 Конституции РФ наделяющая республики, входящие в федерацию, статусом государства, что является юридическим нонсенсом<sup>157</sup>.

Одновременно Конституция РФ подробно регламентирует предмет ведения (полномочия) РФ (ст. 71), предмет совместного ведения Федерации и ее субъектов (ст. 72), при этом ст. 73 сформулирована по остаточному принципу – вне пределов ведения РФ и полномочий РФ по предметам совместного ведения субъекты Федерации обладают всей полнотой государственной власти.

На наш взгляд, ст. 71 и 72 Конституции РФ содержат исчерпывающий перечень основных полномочий (предмета ведения),

---

ственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан (Подписан в г. Москве 15.02.1994) // Российские вести. № 35. 22.02.1996. Утратил силу.

<sup>156</sup> Какителашвили М.М. Идеи российского федерализма в конституции РСФСР 1918 года в контексте современных проблем // Историко-правовые проблемы: новый ракурс 2018. № 3. С. 90–105.

<sup>157</sup> В 2000 г. Конституционный Суд РФ указал: «использование в статье 5 (часть 2) Конституции Российской Федерации применительно к установленному ею федеративному устройству понятия «республика (государство)» не означает – в отличие от Федеративного договора от 31 марта 1992 года – признание государственного суверенитета этих субъектов Российской Федерации» // Постановление Конституционного Суда РФ от 07.06.2000 № 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

а из существенных полномочий, отнесенных к компетенции субъектов Федерации, можно назвать лишь право принятия конституций (уставов) и соответственно учреждение конституционных (уставных) судов, а также право республик устанавливать свои государственные языки.

Период 1990–2000 гг. характеризуется деформацией принципов федерализма, дезинтеграцией системы государственной власти, противостоянием региональных элит и федерального центра, противоречием законодательства РФ и её субъектов.

Так, проведённый в 2000–2001 гг. учёными Научно-исследовательского института проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре РФ анализ показал, что 50 из 89 конституций, уставов субъектов Федерации противоречили Конституции РФ, федеральным законам и принципам федерализма. Большинство договоров, заключенных между Федерацией и ее субъектами, содержали нарушения федерального законодательства<sup>158</sup>.

И по сей день в ряде конституций субъектов РФ содержатся нормы, нарушающие конституционные основы равенства при избрании на пост высших должностных лиц субъектов РФ, например, требованиями обязательного знания второго государственно-го языка – по сути, вводится «языковой ценз».

Так, согласно ст. 86 Конституции Республики Башкортостан, Президент Республики «обязан владеть государственными языками Республики Башкортостан», то есть русским и башкирским.

В конституциях республик Бурятия (ст. 73), Татарстан (ст. 93), Коми (ст. 82), Марий Эл (ст. 78), Саха (Якутия) (ст. 71), Чувашской Республики (ст. 71) действуют нормы, указывающие на обязанность принесения присяги лицами, избранными на должность главы субъекта РФ, на двух государственных языках этих республик<sup>159</sup>.

---

<sup>158</sup> Более подробно см.: Бессарабов В.Г., Какителашвили М.М. Роль российской прокуратуры в обеспечении конституционной законности // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ № 5 (37) 2013. С. 45–51.

<sup>159</sup> Состояние законности и правопорядка в Российской Федерации и работа органов прокуратуры. 2012 год: информ.-аналитич. записка / под общ. ред. О.С. Капинос. М.: Акад. Ген. прокуратуры РФ. 2013. С. 58.

Вопрос о знании языков кандидатами неоднократно поднимался на выборах Президента Республики Татарстан<sup>160</sup>. В Конституции республики указано, что президентом может быть избран гражданин, «владеющий государственными языками». Действовавший в тот период закон «О выборах президента Татарстана» был оспорен в суде, и положение, обязывающее президента знать оба языка, было отменено, однако норма осталась в Конституции республики. В 2015 г. конституционные нормы Республики Татарстан послужили основанием инициации проверок знания татарского языка выдвинутых кандидатов на должность главы республики<sup>161</sup>.

С конца 90-х и начала 2000-х годов был взят курс на централизацию власти и приведение законодательства субъектов Федерации в соответствие с федеральными законами.

До 1999 г. организация органов государственной власти субъектов РФ федеральным законодательством не регулировалась. В октябре 1999 г. впервые принимается Федеральный закон № 184 «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>162</sup> (далее – Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ), который закладывает основу для последующей централизации власти. Например, главы II и III регулируют порядок формирования законодательного (представительного) и исполнительного органов государственной власти субъекта РФ, их полномочия, порядок досрочного прекращения полномочий.

---

<sup>160</sup> Татарстан – единственный субъект Федерации, который в нарушение Федерального закона от 28.12.2010 № 406-ФЗ, в наименовании должности главы республики содержит слово «Президент».

<sup>161</sup> По утверждению начальника правового управления Государственного Совета Татарстана (далее – Госсовет) А. Ощепкова: «Безусловная обязанность всех кандидатов и государственных органов – соблюдение федерального закона и конституции Татарстана». Спикер Госсовета Ф. Мухаметшин посчитал, что высшее должностное лицо Татарстана представляет не только «свою республику», но и вторую по численности национальность РФ – татар». Вице-спикер Госсовета Ю. Камалтынов предположил, что ЦИК республики может провести процедуру определения степени владения языком, если у комиссии или избирателей возникают сомнения в языковых компетенциях кандидатов. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/2763911> (дата обращения: 20.03.2019).

<sup>162</sup> СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ устанавливает даже форму актов (закон и постановление), которыми региональный парламент должен регулировать отношения относящиеся к предмету ведения субъекта РФ, порядок принятия этих актов. Это не общие принципы, а детальное регулирование порядка формирования и деятельности органов государственной власти субъекта РФ<sup>163</sup>.

Указом Президента РФ от 13.05.2000 № 849 «О полномочном Представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе»<sup>164</sup> был создан институт федеральных округов. В Указе приведен перечень федеральных округов со своими «столицами» и закрепленными за ними территориями. По мнению Е.А. Лукьяновой, в этом Указе можно усмотреть попытку заменить национально-территориальный принцип устройства страны на территориальный<sup>165</sup>.

Одним из основных элементов системы централизации власти стал впервые принятый в 2001 г. Федеральный закон «О политических партиях»<sup>166</sup>, а также образование «партии власти» – политической партии «Единая Россия», призванная, видимо, сконцентрировать властные полномочия у федерального центра и обеспечить стабильность федеративных отношений<sup>167</sup>.

В 2003 г. был принят Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>168</sup> (далее – Закон о местном самоуправлении). В отличие от ранее действовавшего закона, Закон о местном самоуправлении централизовал многие вопросы,

---

<sup>163</sup> Стародубцева И.А. Коллизии в регулировании организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 12. С. 26–30.

<sup>164</sup> СЗ РФ. 2000. № 20. Ст. 2112.

<sup>165</sup> Лукьянова Е.А. «Золотая середина» российского централизма, или еще раз об истоках федеративной природы России // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2015. № 1. С. 4–21.

<sup>166</sup> СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 2950.

<sup>167</sup> По мнению ряда авторов «Единая Россия» стала в определенном смысле аналогом КПСС. См., например: Ведяхин В.М. Форма российского государства: теория и практика // Право и политика. 2006. № 3. С. 63–74.

<sup>168</sup> СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

переведа их с регионального на федеральный уровень. Серьезные изменения коснулись процедуры выборов органов местного самоуправления. Закон предусматривает, что глава муниципального образования может избираться не только населением и не только на выборах, но и представительным органом из своего состава. В этом можно увидеть использование опыта советской системы, при которой глава местных советов также избирался из числа депутатов.

К 2003 г. было аннулировано большинство договоров о разграничении полномочий, заключенных с субъектами Федерации. В настоящее время действует единственный Договор РФ и Республики Татарстан, заключенный в 2007 г.<sup>169</sup>, однако он имеет своим предметом весьма узкий круг вопросов и скорее является компромиссным политическим решением.

Таким образом, очевидно, что на определенном этапе чрезмерная децентрализация власти стала сменяться избыточной концентрацией властных полномочий у федерального центра. По мнению ряда авторов, правовые реформы в области властных полномочий РФ стали принижать статус ее субъектов<sup>170</sup>.

В качестве примера избыточной централизации власти при реализации предметов ведения РФ и ее субъектов обратимся к избирательной системе. В советский период стабильность федеративных отношений обеспечивалась партийным контролем.

Конституция РФ 1993 г. подробно избирательную систему не регламентирует<sup>171</sup>. При этом установление общих принципов организации системы органов государственной власти субъектов РФ относится к совместному ведению РФ и ее субъектов (п. «н» части 1 ст. 72 Конституции РФ). В ст. 77 Конституции РФ (ч. 1) указыва-

---

<sup>169</sup> См.: Об утверждении Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан: Федеральный закон от 24.07.2007 № 199-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 31. Ст. 3996.

<sup>170</sup> Бланкенегель А.В. В поисках исчезнувших исключительных полномочий субъектов Российской Федерации // Сравнительное конституционное обозрение. 2007. № 1 (58). С. 153–162.

<sup>171</sup> Стоит отметить, что во всех Конституциях СССР и РСФСР, в отличие от Конституции РФ 1993 г., содержалась отдельная глава, посвященная избирательной системе.

ется, что система государственной власти устанавливается субъектами РФ самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом. Такими законами, как это было отмечено выше, являются Закон от 06.10.1999 № 184, а также Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – Закон Об основных гарантиях избирательных прав).

Сравнительный анализ избирательных законов субъектов РФ с федеральными законами с 2000 г. позволяет сделать вывод, что в своем большинстве региональные законы повторяют нормы федерального законодательства на 80–90%. Как нам представляется, избрание органов государственной власти исходя из норм Конституции РФ (ст. 72), должно регламентироваться Российской Федерацией и её субъектами совместно. В настоящее время федеральный законодатель фактически лишает субъекты РФ возможности участвовать в законодательной регламентации процедуры избрания своих органов государственной власти<sup>172</sup>.

Так, выборы глав субъектов РФ проходили в период с 1991 г. с перерывом на 2005–2011 гг.

В сентябре 2004 г. по инициативе Президента России, Председателя политической партии «Единая Россия» В.В. Путина был изменен порядок наделения полномочиями высших должностных лиц субъектов РФ, которых стали утверждать в должности решениями законодательных органов по предложению Президента РФ.

Неоднозначна в этом вопросе позиция Конституционного Суда РФ. В своем Постановлении от 18.01.1996 № 2-П<sup>173</sup> Конституционный Суд РФ признал порядок избрания главы администрации Законодательным Собранием Алтайского края не соответствующим Конституции РФ, указав, что «Законодательное Собрание превращено в своеобразную избирательную коллегию,

---

<sup>172</sup> Подробней см.: Какителашвили М.М. Некоторые проблемы современного российского федерализма // Законы России: опыт, анализ, практика. № 8. 2015. С. 89–94.

<sup>173</sup> СЗ РФ. 1996. № 4. Ст. 409.

решение которой подменяет прямое волеизъявление избирателей. Избранный в таком порядке глава администрации не может считаться легитимным независимым представителем исполнительной власти, поскольку ни законодательная, ни исполнительная власть не вправе определять одна для другой ее представителя, в том числе в федеральных органах».

Однако в Постановлении от 21.12.2005 № 13-П<sup>174</sup> Конституционный Суд РФ нашел легитимным новый порядок приведения к должности главы субъекта РФ, мотивировав: «федеральный законодатель вправе избирать наиболее эффективные и соразмерные конституционным целям механизмы организации государственной власти, в том числе при наделении полномочиями органы государственной власти и должностных лиц».

В апреле 2012 г. по инициативе Президента России Д.А. Медведева был принят федеральный закон, предусматривающий возвращение прямых выборов глав регионов. А уже в апреле 2013 г. по инициативе вновь избранного Президента РФ В.В. Путина в закон были внесены поправки, дающие субъектам РФ право заменить всенародные выборы своих глав голосованием в парламенте по нескольким кандидатурам.

Таким образом, по инициативе федеральных органов, а не субъектов РФ (региональных парламентов), институт выборов глав субъектов вводился, ограничивался и, наконец-то, остался на усмотрение самих субъектов. На наш взгляд, данный вопрос должен находиться в совместном ведении РФ и ее субъектов, а не насаждаться сверху. Полагаем, что в федеративном государстве (образованном на договорной, союзной основе) навязывание федеральной властью порядка избрания глав субъектов РФ в принципе неверно<sup>175</sup>.

Стоит заметить, что социологические опросы всегда свидетельствовали, что россияне хотят сами выбирать руководителей

---

<sup>174</sup> СЗ РФ. 2006. № 3. Ст. 336.

<sup>175</sup> Подробней см.: Какителашвили М.М. Модернизация России через призму федерализма / Ежегодник: материалы XV Международной научной конференции «Модернизация России: ключевые проблемы и решения»/ Отв. ред. Ю.С. Пивоваров. Издательство: Институт научной информации по общественным наукам РАН (Москва). 2015. С. 65–69.

своих регионов<sup>176</sup>. Например, проведённый в июне 2011 г. Фондом общественного мнения (далее – ФОМ) опрос про отношение к установленному порядку назначения губернаторов показал, что 40% он не устраивает<sup>177</sup>.

Возникает также вопрос об отрешении главы субъекта от должности Президентом РФ в связи с «утратой доверия Президента РФ»<sup>178</sup>. В первоначальной редакции данная норма была введена в действие Федеральным законом от 11.12.2004 № 159-ФЗ<sup>179</sup>, т.е. когда были внесены изменения в Закон от 06.10.1999 № 184, отменяющие прямые выборы глав субъектов и утверждение их региональными парламентами по предложению Президента РФ. Однако в современных условиях отстранение главы субъекта Федерации, избранного на прямых выборах, представляется нарушением конституционного принципа разделения предмета ведения Федерации и её субъектов (п. «н» ч. 1 ст. 72 Конституция РФ). Получается парадоксальная ситуация: население субъекта избирает себе главу региона, а Президент РФ его отстраняет в связи с утратой доверия.

Федеральный центр неоднократно вмешивался в совместную компетенцию РФ и её субъектов: вводился единый день голосования; вводилась, упразднялась, затем возвращалась графа «против всех»; вводились, а затем отменяли избирательный залог, досрочное голосование.

В 2002 г. были внесены изменения в Закон об основных гарантиях избирательных прав и в Закон от 06.10.1999 № 184, устанавливающие, что не менее половины депутатов региональных парламентов должны избираться по партийным спискам, вероятно с целью обеспечить преимущество «партии власти»<sup>180</sup>.

---

<sup>176</sup> URL: <http://fom.ru/Politika/10043> (дата обращения: 20.03.2019).

<sup>177</sup> Фонд общественного мнения URL: <http://fom.ru/Politika/10092> (дата обращения: 20.03.2019).

<sup>178</sup> См., например, Указ Президента РФ от 28.09.2010 № 1183 «О досрочном прекращении полномочий мэра Москвы» // СЗ РФ. 2010. № 40. Ст. 5049.

<sup>179</sup> СЗ РФ. 2004. № 50. Ст. 4950.

<sup>180</sup> В 2013 г. Требование о числе депутатов избираемых по партийным спискам было снижено до 25%. При этом на выборы депутатов Московской городской Думы и Законодательного Собрания Санкт-Петербурга, которые могут быть сформированы полностью по мажоритарной избирательной системе.

В 2010 г. упразднили в наименовании глав субъектов РФ должности «президент»<sup>181</sup>, что было воспринято в республиках неоднозначно<sup>182</sup>.

Пожалуй, мотив ограничения прав избирателей по Конституции РСФСР (ст. 25, 53) и изменения российского избирательного законодательства один – обеспечение и поддержание господствующей власти посредством партийного строительства<sup>183</sup>.

Одной из основных проблем, стоящих перед современным российским федерализмом, как нам представляется, является нарушение принципа разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами, чрезмерная концентрация властных полномочий у федерального центра<sup>184</sup>. При этом действующее законодательство и судебная практика усугубляют и без того слабое положение субъектов РФ.

Укрепление федерализма не должно означать централизацию властных полномочий у РФ за счет ущемления полномочий субъектов РФ. У «слабых» субъектов РФ отняли еще один существенный элемент – право самостоятельно регулировать отношения, связанные с избранием органов государственной власти субъектов. Продолжение тенденции концентрации властных полномочий

---

<sup>181</sup> «...не может содержать слов и словосочетаний, составляющих наименование должности главы государства – Президента Российской Федерации» (ст. 1 Федерального закона от 28.12.2010 № 406-ФЗ).

<sup>182</sup> Так, экс-президент Татарстана, в настоящее время Государственный Советник Республики Татарстан М. Шаймиев выступил против упразднения «президентства» в республиках, мотивируя это тем, что этот вопрос находится в исключительной компетенции субъектов РФ. Беспалов В. Фантомная боль Минтимера Шаймиева // Коммерсантъ (Казань), №

56 2011. 01 апреля. URL:<http://www.kommersant.ru/Doc/1612214> (Дата обращения: 20.03.2019).

<sup>183</sup> См., например: Ежевский Д.О. Актуальные проблемы реформирования избирательного законодательства Российской Федерации // Экономика, педагогика и право. 2015. № 2. С. 2; Какителашвили М.М. Конституционно-правовые проблемы финансирования политических партий и избирательных кампаний в Российской Федерации: монография. Изд. Галерея Принт. М., 2017 – 264 с.

<sup>184</sup> См., например: Авакян С.А. Конституционно-правовые проблемы централизма, демократии и децентрализации в современном государстве // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 8. С. 2–7; Умнова И.А. Проблемы децентрализации и перспективы оптимизации современной российской модели разграничения предметов ведения и полномочий в контексте доктрины субсидиарности // Сравнительное конституционное обозрение. 2012. № 2. С. 45–55.

у РФ, «затягивание гаек» может обернуться крахом российского федерализма. Подтверждение тому можно найти в опыте построения Советского государства.

Подводя итог вышесказанному, отметим следующее.

При заключении Федеративного договора в 1992 г., а затем принятия Конституции РФ 1993 г. в очередной раз сработала тактика «компромиссов», закрепившая особый статус республик (государств) в составе России. На разных этапах развития современного российского федерализма наблюдался перекося либо в сторону децентрализации властных полномочий государства, либо ее высокой централизации. Так, в период с момента принятия Конституции РФ 1993 г. по начала 2000-х годов характеризуется конфронтацией между Российской Федерацией и ее субъектами, принятием на региональном уровне нормативных правовых актов, противоречащих Конституции РФ. Второй период развития федеративных отношений, начиная с 2000-х годов, характеризуется чрезмерной централизацией властных полномочий у федеральной власти.

#### **Библиографический список:**

1. Авакьян С.А. Конституционно-правовые проблемы централизма, демократии и децентрализации в современном государстве // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 8. С. 2–7.
2. Бессарабов В.Г., Какителашвили М.М. Роль российской прокуратуры в обеспечении конституционной законности // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ № 5 (37) 2013. С. 45–51.
3. Бланкенегель А.В. В поисках исчезнувших исключительных полномочий субъектов Российской Федерации // Сравнительное конституционное обозрение. 2007. № 1 (58). С. 153–162.
4. Ведяхин В.М. Форма российского государства: теория и практика // Право и политика. 2006. № 3. С. 63–74.
5. Ежевский Д.О. Актуальные проблемы реформирования избирательного законодательства Российской Федерации // Экономика, педагогика и право. 2015. № 2. С. 2.
6. Какителашвили М.М. Конституционно-правовые проблемы финансирования политических партий и избирательных кампаний в Российской Федерации: монография. М.: Галерея Принт., 2017 – 264 с.

7. Какителашвили М.М. Некоторые проблемы современного российского федерализма // *Законы России: опыт, анализ, практика.* № 8. 2015. С. 89–94.

8. Какителашвили М.М. Модернизация России через призму федерализма / *Ежегодник: материалы XV Международной научной конференции «Модернизация России: ключевые проблемы и решения»*/ Отв. ред. Ю.С. Пивоваров. М: Институт научной информации по общественным наукам РАН. 2015. С. 65–69.

9. Какителашвили М.М. Идеи российского федерализма в конституции РСФСР 1918 года в контексте современных проблем // *Историко-правовые проблемы: новый ракурс* 2018. № 3. С. 90–105.

10. Конституционное право Российской Федерации: учебник для академического бакалавриата и магистратуры / Шахрай С.М. 4-е изд., изм. и доп.– М.: Статут, 2017. – 624 с.

11. Лукьянова Е.А. «Золотая середина» российского централизма, или еще раз об истоках федеративной природы России // *Право. Журнал Высшей школы экономики.* 2015. № 1. С. 4–21.

12. Состояние законности и правопорядка в Российской Федерации и работа органов прокуратуры. 2012 год: информ.-аналитич. записка / под общ. ред. О.С. Капинус. М.: Акад. Ген. прокуратуры РФ. 2013. С. 58.

13. Стародубцева И.А. Коллизии в регулировании организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации // *Конституционное и муниципальное право.* 2007. № 12. С. 26–30.

14. Умнова И.А. Проблемы дефедерализации и перспективы оптимизации современной российской модели разграничения предметов ведения и полномочий в контексте доктрины субсидиарности // *Сравнительное конституционное обозрение.* 2012. № 2. С. 45–55.

---

**КОНСТИТУЦИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
И КОНСТИТУЦИИ, УСТАВЫ СУБЪЕКТОВ РОССИИ:  
ВОПРОСЫ СООТНОШЕНИЯ И РЕАЛИЗАЦИИ**

**The constitution of the Russian Federation and the constitution,  
the charters of the subjects of Russia: issues of correlation  
and implementation**

*Киченко Дарья Олеговна,*

*студентка второго курса Королёвского филиала*

*Международного юридического института*

*d.kichenko@mail.ru*

*Kichenko D.O.,*

*second year student Koroljov branch of the International Law Institute*

**Аннотация.** В статье рассматриваются вопросы Конституции РФ и уставы субъектов РФ, способы их реализации.

**Annotation.** The article deals with issues of the Constitution of the Russian Federation and the charters of the constituent entities of the Russian Federation, the methods of their implementation.

**Ключевые слова:** Конституция РФ; устав; субъект.

**Key words:** Constitution of the Russian Federation; statute; subject.

В результате активной законотворческой деятельности появляются такие документы, как уставы и конституции субъектов РФ. Но, как и в любом другом правовом акте, в актах субъектов имеются свои недостатки и достоинства. И сегодня я хочу освятить именно недостатки, ведь о достоинствах говорится и так достаточно часто.

Конституция РФ (часть 2 статьи 5) предусматривает возможность того, что республика (государство) имеет свою конституцию и законодательство, а другие субъекты Федерации – свои уставы и законодательство. Конституция, таким образом, не только усиливает существование этих актов, но и устанавливает их особое место, выделяя их из понятия «законодательство».

Из статьи 66 Конституции РФ вытекает учредительный характер конституций и уставов субъектов РФ, поскольку они

вместе с государственной конституцией закрепляют статус её субъектов. Из Конституции, мы также узнаем, что субъекты могут иметь свое собственное законодательство и территориальное верховенство<sup>185</sup>. Состояние субъекта, может быть, изменено по взаимному согласию государства и субъекта. В федеративном государстве вопрос о взаимосвязи между федеральной конституцией и основными актами субъектов имеет большое значение.

Конституции субъектов РФ, по сути, дублируют конституцию РФ, поскольку в противном случае она противоречила бы Конституции, что сделало бы их незаконными. Но понимание необходимости отражать местный национальный колорит, сложившиеся традиции, а также право субъектов на самоопределение, Конституции российских субъектов может содержать незначительные изменения, согласованные с федеральным центром.

Конституционно-правовое положение республики также характеризуется тем, что каждая республика имеет свою собственную правовую систему, которая включает Конституцию республики, республиканские законы и иные правовые акты, изданные под ее юрисдикцией, договоры и соглашения с Российской Федерацией и другими ее субъектами, зарубежными странами, а также о делегирования полномочий. Из статьи 66 Конституции России следует конституционному характеру конституций и порядков субъектов РФ, поскольку они вместе с Конституцией РФ закрепляют статус своих субъектов.

Важным вопросом правового регулирования федеральных отношений в настоящее время является качество законодательных актов, принимаемых Российской Федерацией. Они имеют широкие права в области законодательства, республика, территория, регион, автономные круги часто нападают на федеральную юрисдикцию или федеральные полномочия в пределах федеральной юрисдикции, и ее субъектов. Об этом свидетельствуют данные, опубликованные Минюстом России: за последние два года в министерство поступило 44 000 штук нормативных актов, полученных на месте.

---

<sup>185</sup> Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с изменениями и дополнениями) // Собрание Законодательства Российской Федерации от 4 августа 2014 г. № 31. – ст. 4398.

Оказывается, почти половина из них не соответствует Конституции РФ и федеральным законам.

В то же время статья 5 федеральных конституций устанавливает определенные различия между субъектами РФ. Субъекты равноправны, но не суверенны. Республикам разрешено иметь как конституции, так и гражданство, в то время как другим субъектам лишь устав. Анализируя эту проблему, необходимо различать два термина – равенство и равноправие. Первое связано с идентичностью, одинаковостью. Исходя из этого понимания равенства и не найдя сходства между субъектами федерации, многие российские государственоведы считают, что анализируемые части конституции являются вымышленными и не соответствуют действительности. Однако следует подчеркнуть, что Конституция основана на понятии равноправия субъектов, а не равенства, то есть признает реальное неравенство членов существующей федерации. Равноправие субъектов РФ следует понимать как обладание всеми ими конституционно-правовым статусом субъекта, в который включается право иметь конституцию или устав, законодательство, собственные органы государственной власти и т.п. В моем исследовании я хочу остановиться только на некоторых конституционных элементах правового статуса субъектов РФ, и их соответствия федеральной Конституции – учредительной власти субъекта России; проблеме суверенитета, сецессии и международной правосубъектности субъекта России, а также ответственности субъекта за несоблюдение федеральной Конституции и законодательства.

Например, в некоторых конституциях республик есть положения, что они являются суверенными государствами (Башкортостан, Татарстан). Конституция Республики Татарстан гласит, что это «суверенное государство, которое является субъектом международного права, связанного с Российской Федерацией – Россией на основе соглашения о взаимном делегировании полномочий и предметов ведения» (статья 61)<sup>186</sup>. В Конституции Татарстана даже не упоминается, что она является субъектом Федерации.

---

<sup>186</sup> Конституция Республики Татарстан принята на всенародном голосовании 6 ноября 1992 г. // "Советская Татария" от 12 декабря 1992 г. – № 246–247. – Свод законов РТ, Том 2.

Конституция РФ не содержит норм, прямо оправдывающих федеральное вмешательство в права субъектов федерации. Все субъекты России обладают широкими полномочиями, некоторые из которых осуществляются совместно с Федерацией. Перечень полномочий государственных органов федеративных органов и порядок их осуществления регулируются конституциями республик и уставами других органов.

Некоторые из республик стремятся к соответствующим полномочиям, предоставленным исключительной компетенцией РФ или совместной юрисдикцией России и ее субъектов. В соответствии с Конституцией Республики Саха (Якутия) «в интересах защиты национальной или общественной безопасности, общественного порядка, общественного здоровья и нравственности права и свободы гражданина могут быть ограничены законом» (статья 30). Однако регулирование и защита прав и свобод является исключительной компетенцией РФ (статья 71).

Причины таких противоречий разные. Некоторые конституции республик были приняты до принятия федеральной конституции и, разумеется, они не учитывали ее новые требования. Вместе с тем, до настоящего времени отсутствуют некоторые важные федеральные законы, принятие которых предусмотрено Конституцией РФ и которые конкретизировали бы федеративные отклонения. Тем не менее, есть общее положение, которое открывает возможность такого вмешательства. Например, это может быть враждебность к субъекту.

Следует отметить, что статья 71 Конституции РФ, согласно которой в ведении РФ находится гражданство в РФ, полностью игнорируется в ряде конституций республик. Забвение этого пункта в первую очередь выражается тем фактом, что конституции республик разрешают въезд граждан в республики без предварительного решения вопроса о гражданстве РФ. В частности, об этом говорится в статье 19 Конституции Республики Татарстан, в статье 12 Конституции Республики Саха и других<sup>187</sup>.

---

<sup>187</sup> Конституция Республики Саха принята Верховным Советом Республики Саха (Якутия) 4 апреля 1992 года // «Якутия» от 12 ноября 2002 года – № 210.

В конституциях ряда республик изложены правила, регулирующие порядок создания органов прокуратуры, не соответствующие Конституции РФ. Конституция Республики Татарстан (статья 19, статья 89), Башкортостан (статья 19, статья 88), Тыва (статья 22, статья 69)<sup>188</sup> предусматривает, что прокуроров республики назначают их законодательные органы власти. Между тем, в соответствии с п. 3 ст. 129 Конституции РФ «прокуроры субъектов Российской Федерации назначаются Генеральным прокурором Российской Федерации в сотрудничестве с ее субъектами». Специальное соглашение было заключено с Ингушетией в феврале 1999 года.

Российская Федерация как субъект международного права в своей Конституции провозгласила, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ являются неотъемлемой частью ее правовой системы. Это также относится к нормам, которые регулируют права и свободы человека и гражданина. В противовес федеративному характеру российского государства, его субъект Республика Татарстан в своей Конституции заявила, что ее нормы, касающиеся прав и свобод человека и гражданина, являются частью международного права. Проигнорирован конституциями республик (за исключением Конституции Республики Башкортостан) институт Уполномоченного по правам человека. А ведь его правовая значимость для республик не вызывает сомнения

Наконец, я хотела бы повторить, что проблемы, связанные с федерализмом, являются одними из самых важных в современной России. На самом деле будущее России зависит от того, как они реализуются: сохранение единства территории, демократизация политической жизни. Другими областями совершенствования федерализма являются укрепление целостности РФ, последовательное применение принципа равенства субъектов-основателей РФ, оптимальное определение полномочий федерации и ее субъектов. Реализация этих направлений позволит говорить о складывании кооперативного федерализма в нашей стране.

---

<sup>188</sup> Конституция Республики Тыва от 06.05.2001 г. // "Тувинская правда" от 2001 года – № 55.

**Библиографический список :**

1. Конституция Российской Федерации Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с изменениями и дополнениями) // Собрание Законодательства Российской Федерации от 4 августа 2014 г. – № 31. - ст. 4398.
2. Конституция Республики Татарстан принята на всенародном голосовании 6 ноября 1992 г. // Советская Татария. от 12 декабря 1992 г. – № 246–247. – Свод законов РТ, Том 2.
3. Конституция Республики Саха принята Верховным Советом Республики Саха (Якутия) 4 апреля 1992 года // «Якутия» от 12 ноября 2002 года – № 210.
4. Конституция Республики Тыва от 06.05.2001 г. // "Тувинская правда" от 2001 года – № 55.

---

**КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ЗАЩИТЫ ПРАВ И СВОБОД  
ЧЕЛОВЕКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Constitutional bases for the protection of human rights  
and freedoms in the Russian Federation**

**Корзан Анастасия Эдуардовна,**  
*студентка факультета магистратуры ВГУЮ РПА (Минюста России)*  
**nastenka-fcsd@mail.ru**  
**Korzan A.E.,**  
*graduate student VSUYU RPA (Ministry of Justice of Russia)*

**Научный руководитель: Фомиченко Михаил Петрович,**  
*д-р юрид. наук, проф.,*  
*проф. кафедры конституционного и международного права*  
**fomichenkom.p@mail.ru**  
**Supervisor: Fomichenko M. P.,**  
*Doctor of Law, Professor,*  
*Professor of the Department of Constitutional and International Law*

**Аннотация.** В данной статье рассматриваются права и свободы человека и гражданина и их конституционная защита как показатель сущности политического режима.

**Abstract.** This article discusses the rights and freedoms of a person and a citizen and their constitutional protection as an indicator of the essence of the political regime.

**Ключевые слова:** права и свободы человека; защита прав и свобод человека; конституционная защита прав.

**Key words:** human rights and freedoms; protection of human rights and freedoms; constitutional protection of rights.

В современном демократическом государстве крепко зафиксировалась идея прав и свобод человека, что в свой черед свидетельствует о приобретениях общества и демонстрирует его цивилизованность и развитость.

Конституция РФ 1993 года признала человека, его права и свободы важнейшей ценностью государства, объединяющей разнообразные стороны общественного и индивидуального суще-

ствования. Это одно из доминирующих принципов конституционного строя, которое носит не только правовой характер, но и общечеловеческое значение.

Развитие системы конституционного регулирования содействовало полному и логическому фиксированию в рамках Конституции РФ целой совокупности прав и свобод человека.

Согласно статье 2 Конституции РФ государство обязано признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина.

Конституционная защита прав и свобод человека и гражданина занимает особое место среди иных видов такой юридической защиты. Это, прежде всего, обусловлено позицией самой Конституции РФ, закрепляющей собственное верховенство на всей территории России (ч. 2 ст. 4), свою высшую юридическую силу, прямое действие и применение на всей территории страны (ч. 1 ст. 15). Данные положения распространяются и на нормы о защите прав и свобод человека и гражданина.

Конституционную защиту прав и свобод человека стоит рассматривать как совокупность правовых мер, которые предусмотрены законом, органами публичной власти и самими гражданами, нацеленных на обеспечение прав и свобод при их нарушении, умалении и отрицании.

Условно конституционную защиту прав и свобод человека можно разделить на три стадии: признание, соблюдение и обеспечение.

Необходимым условием признания конституционных прав и свобод человека и гражданина непосредственно действующими является соответствие федеральных законов, развивающих их конституционное содержание, Конституции РФ. Законы должны соответствовать требованиям права как всеобщей, необходимой формы и равной меры (нормы) свободы индивидов. Это может обеспечить государство, которое через органы государственной власти исходит из конституционных принципов правового статуса личности при формулировании и исполнении своих законов, в процессе осуществления всех иных своих функций.

Соблюдение прав и свобод человека достигается путем взаимодействия всех субъектов власти, физических и юридических лиц согласно принципам невмешательства, солидарности и толерантности (лояльности).

Невмешательство – пассивное обеспечение права быть оставленным в покое от наделенных властью субъектов права. Конституция призвана обеспечить невмешательство в сферу, где человек правомочен действовать по собственной воле и усмотрению. Понятие лояльности к человеку, его правам и свободам не находит своего прямого выражения в Конституции РФ 1993 г. Лояльность должна занимать определенное место в отношениях между религиозными конфессиями.

Обеспечение конституционной защиты прав и свобод человека – это третья стадия, которая призвана установить рациональное и объективное соответствие материальных и духовных нужд граждан и реальной достижимости их удовлетворения.

Тема защиты прав человека является важной в научной литературе, однако до сей поры не разработано единой системы такого значимого понятия как «защита» прав. Его ненадлежащее регулирование в законодательстве влечет слияние таких понятий, как «защита» и «охрана». В практике такое разделение не имеет значительной роли, но в свою очередь понижает эффективность и значение теоретических исследований в данной сфере. Поэтому эти два понятия следует различать.

Под охраной прав и свобод человека подразумевается такая деятельность государственных органов, которая направлена на предотвращение нарушений законных интересов индивида. Если же такое нарушение уже произошло, или существует угроза нарушения, то речь идет о защите.

Исходя из практики правовой защиты государственных органов, можно сделать вывод о том, что на сегодняшний день государство не в полной мере справляется со своей первостепенной конституционной обязанностью – защитой прав и свобод личности.

Одним из главных недостатков механизма защиты прав и свобод человека являются противоречия и пробелы в законода-

тельстве, а также не профессиональный подход государственных структур к защите прав и свобод человека и гражданина.

Как утверждают некоторые российские и зарубежные исследователи, что провозглашение прав человека еще не дает гарантии быть защищенным от нарушения его субъективных прав.

Так Хаманева Н. Ю. указывает на то, что «в нашей стране юридическая незащищенность личности перед различными ведомствами, учреждениями, чиновниками и государством вообще – факт очевидный. Достаточно широкое декларирование Конституцией прав гражданина не ограждает его в должной степени от административного произвола и несправедливости, несмотря на то, что имеются соответствующие правовые рычаги для противодействия бюрократической машине, которая по закону или на основании огромного числа подзаконных актов наделена практически неограниченными полномочиями».

Таким образом, в настоящий момент необходимо достигнуть согласованности в отношениях между государством, обществом и человеком.

Необходимо, чтобы государственные органы были ориентированы не только на благо государства, но и отдельного человека. Их главным ориентиром должны выступать личные права и свободы, дабы их конституционное закрепление как главной ценности не остались дежурной декларацией, которая не реализована в жизни.

#### **Библиографический список:**

1. Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс]: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года: (с учётом поправок, внесённых Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ30 декабря 2008 № 6-ФКЗ и № 8 – ФКЗ) // СПС «КонсультантПлюс». – URL: <http://www.consultant.ru/>

2. Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части определения полномочий и ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации»

ской Федерации, органов местного самоуправления и их должностных лиц в сфере межнациональных отношений» от 22.10.2013 № 284-ФЗ

3. Мархгейм М.В. Защита прав и свобод человека и гражданина в современной России: системная конституционная модель, проблемы ее функционирования и совершенствования. Монография. – Ростов-на-Дону: Ростиздат, 2005. – 198 с.

4. Некрасов, С. И. Конституционное право Российской Федерации: конспект лекций / С. И. Некрасов. – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательство Юрайт; ИД Юрайт, 2011.–167 с. [Электронный ресурс]. – URL: <https://docplayer.ru/30286100-S-i-nekrasov-konstitucionnoe-pravo-rossiyskoy-federacii-konspekt-lekciy-4-e-izdanie-pererabotannoe-i-dopolnenoe.html>

5. Нудненко Л.А. Конституционные права и свободы личности в России : учеб. пособие. – Санкт-Петербург: Юрид. центр Пресс (Асланов Р.), 2009. – 449 с.; 21 см. – (Учебники и учебные пособия).

6. Хаманева Н.Ю. Защита прав граждан в сфере исполнительной власти : монография / Ин-т государства и права РАН. – Москва : [б. н.], 1997. – 214 с.

**ТРАНЗИТ ПРЕЗИДЕНТСКОЙ ВЛАСТИ – ПОСТАНОВКА  
ПРОБЛЕМЫ (НА ПРИМЕРЕ КАЗАХСТАНА)**

**The transit of presidential power – the problem statement  
(on the example of Kazakhstan)**

**Курин Владимир Геннадьевич,**

*преподаватель Института повышения квалификации*

*Министерства энергетики РФ*

**kurinvg@minenergo.gov.ru**

**Kurin V. G.,**

*Teacher of the Institute of advanced training  
of the Ministry of energy of the Russian Federation*

**Аннотация.** На примере Республики Казахстан рассматриваются политико-правовые вопросы передачи президентской власти и её функционирования в современном обществе.

**Abstract.** On the example of the Republic of Kazakhstan political and legal issues of transfer of presidential power and its functioning in modern society are considered.

**Ключевые слова:** Конституция Республики Казахстан; Президент Казахстана; Избирательная система; итоги выборов президента; Назарбаев; Токаев; реформа политической системы

**Key words:** Constitution of the Kazakhstan Republic; President of Kazakhstan; Electoral system; results of presidential elections; Nazarbayev; Tokaev; political system reform

В соответствии со статьей 40 Конституции страны президент Республики Казахстан является главой государства, его высшим должностным лицом, определяющим основные направления внутренней и внешней политики государства и представляющим Казахстан внутри страны и в международных отношениях.

Президент Республики – символ и гарант единства народа и государственной власти, незыблемости Конституции, прав и свобод человека и гражданина.

Президент Республики обеспечивает согласованное функционирование всех ветвей государственной власти и ответственность органов власти перед народом.

В то же время статья 41 гласит, что президент Республики Казахстан избирается в соответствии с конституционным законом совершеннолетними гражданами Республики на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании сроком на пять лет.

Президентом Республики Казахстан может быть избран гражданин Республики по рождению, не моложе сорока лет, свободно владеющий государственным языком, проживающий в Казахстане последние пятнадцать лет и имеющий высшее образование. Конституционным законом могут устанавливаться дополнительные требования к кандидатам в Президенты Республики.

Очередные выборы Президента Республики проводятся в первое воскресенье декабря и не могут совпадать по срокам с выборами нового состава Парламента Республики.

Внеочередные президентские выборы назначаются решением Президента Республики и проводятся в порядке и сроки, установленные конституционным законом.

Кандидат, набравший более пятидесяти процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании, считается избранным. В случае, если ни один из кандидатов не набрал указанного числа голосов, проводится повторное голосование, в котором участвуют два кандидата, набравшие большее число голосов. Избранным считается кандидат, набравший большее число голосов избирателей, принявших участие в голосовании.

По итогам президентских выборов 9 июня с.г. в Казахстане главой государства избран К.Ж. Токаев, выдвинутый правящей Республиканской партией «Нур Отан» («Свет Отечества») и исполняющий до этого момента обязанности временного президента республики. По данным Центральной избирательной комиссии (ЦИК) страны К.Ж. Токаев набрал 70,96% голосов. Этому во многом способствовали поддержка первого президента Казахстана Н. Назарбаева («Елбасы»), который 19 марта обратился к нации и заявил о своей отставке. При этом Н. Назарбаев (78 лет) сохранил за собой посты председателя партии «Нур Отан», члена Конституционного совета и председателя Совета безопасности Казахстана (пожизненное право занимать эту должность Назарбаеву дает

закон «О Совете безопасности Республики Казахстан»). Он возглавил республику в 1990 году и стал последним ушедшим в отставку «советским» лидером.

На втором месте расположился оппозиционный журналист А. Косанов (с результатом 16,23%), на третьем – кандидат от Демократической партии «Ак Жол» депутат Мажилиса (нижняя палата парламента) Д. Еспаева (жен., 5,5%). Следует отметить, что за секретаря Центрального комитета Коммунистической народной партии Казахстана Ж. Ахметбекова отдали свои голоса только 1,82% избирателей (пятый результат), при этом остальные претенденты набрали менее 3% голосов. Поражение коммунистов не случайно и вызвано отсутствием внятной и самостоятельной стратегии на развитие страны, а также многолетним соглашательством с партией власти.

Такой результат выборов был ожидаем и полностью вписывается в сценарий по «транзиту власти» от «Елбасы» преемнику, в качестве которого на современном этапе выбран К.Ж. Токаев. По мнению консервативной части казахстанской элиты, Касым-Жомарт Токаев является компромиссной фигурой и намерен неукоснительно следовать внешне- и внутривластным курсу, проложенному «Елбасы». Это устраивает «семью» и ближайшее окружение Н. Назарбаева, заинтересованных в сохранении в республике существующего порядка. В свою очередь проведение внеочередных президентских выборов в стране обеспечило дополнительную легитимизацию К.Ж. Токаева на посту главы государства.

Власти страны сумели удержать ситуацию под контролем, не допустив массовых волнений и террористических актов со стороны исламских фундаменталистов. Для этого задействован потенциал Комитета национальной безопасности (КНБ) Казахстана, который совместно с другими правоохранительными и силовыми структурами проводил системные превентивные и активные мероприятия по недопущению дестабилизации обстановки в республике. По представлению КНБ минсвязи республики принимало меры по блокированию социальных сетей, серьезно ограничивая доступ к Фейсбуку, YouTube, Twitter, Telegram и другим мессенджерам.

Кроме того, у населения был прекращен доступ к сайтам радио «Азаттык» (казахстанское отделение радио «Свобода»), информационному агентству «Фергана» и другим интернет-ресурсам<sup>189</sup>.

В день выборов 9 июня 2019 года имели место немногочисленные антиправительственные митинги и пикеты в Нур-Султане, Алма-Ате, в некоторых других областных центрах с призывами бойкотировать президентские выборы, которые немедленно и решительно пресекались полицией. По разнящимся данным (МВД, Генпрокуратуры, ЦИК Казахстана, «независимых СМИ»), было задержано от 400 до нескольких тысяч участников незаконных акций.

На этом фоне необходимо заметить, что нынешняя избирательная кампания серьезно отличалась от предыдущих президентских выборов, когда «Елбасы» фактически не имел конкурентов после «тотальной зачистки политического поля» и в силу ментальности населения. В 2019 году после ухода Н. Назарбаева с поста президента республики намного активнее стали проявлять себя «гражданское общество» и внутренняя оппозиция. Вместе с тем на этапе предвыборной борьбы национальные политические партии и общественные движения не смогли сплотиться, объединить свои ресурсы и выдвинуть единого кандидата, узнаваемого и пользующегося авторитетом в стране. На деле оппоненты К.Ж. Токаеву (6 кандидатов, больше чем во время всех предыдущих выборов) «отбирали друг у друга» голоса избирателей, лишь демонстрируя плюрализм мнений и приверженность демократическим принципам «сменности власти».

Жалоб и заявлений о нарушениях в ходе голосования и подсчета голосов, по данным Генеральной прокуратуры Казахстана, немного (в суды направлено 36 дел). Основные из них касались нарушений требований статей 108 и 110 Кодекса об административных правонарушениях, 11 членов участковых избирательных комиссий привлечены к материальной ответственности (на них наложены штрафы в размере 25 минимальных заработных плат).

---

<sup>189</sup> По действующему законодательству КНБ Казахстана имеет право блокировать интернет и средства связи при угрозе безопасности и конституционному строю республики.

Обвинения властей со стороны ряда гражданских активистов о якобы массовых вбросах бюллетеней на избирательных участках в пользу К.Ж.Токаева, по заявлению ЦИК и Генпрокуратуры, не подтвердились.

В Казахстане в ходе электоральной кампании наблюдалась активизация деятельности международных и иностранных структур, в том числе неправительственных организаций (НПО), представляющих страны Запада. Это свидетельствует о его заинтересованности сохранить и упрочить свои позиции в республике. Так, с мая с.г. в Казахстане начала работу миссия (33 чел., в том числе 11 – в столице страны Нур-Султан и 22 – в областных центрах страны) долгосрочных наблюдателей от Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИЧП) Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ). Непосредственно перед голосованием в страну дополнительно прибыло до 300 краткосрочных наблюдателей от Парламентской ассамблеи Совета Европы и БДИЧП ОБСЕ. В качестве наблюдателей на внеочередных выборах президента также выступили сотрудники западных дипломатических представительств (более 550 чел.).

Кроме того следует отметить, что за последние 15 лет число НПО в республике значительно выросло. В частности, по данным министра общественного развития Д. Калетаева (из доклада на Гражданском форуме в Астане) в 2003 году их действовало около двух тысяч, то в 2018 году – 22 тысячи. При этом иностранное финансирование получают примерно 200 неправительственных организаций Казахстана, 70% из этих средств приходится на США.

В период предвыборной агитации и проведения самого голосования 9 июня 2019 года активную пропаганду «западных ценностей и подходов» вели действующие в Казахстане прозападные (прежде всего региональные) СМИ и интернет-ресурсы. Так, в мае-июне с.г. увеличилось количество информационных материалов, ставящих под сомнение целесообразность углубления международного сотрудничества Казахстана в рамках Евразийского экономического союза, ОДКБ и двустороннего взаимодействия с Российской Федерацией. Такая информация размещалась на интернет-порталах: MediaCAMP (финансируется Агентством США

по международному развитию (USAID) – 15 млн долл.), Internews Network, «Каравансарай» (Центральное командование вооруженных сил США), Eurasianet (фонд Дж.Сороса), «Кавказский исследовательский ресурсный центр – Грузия» (USAID), на телеканале «Настоящее время» (гранты Конгресса США через Агентство по глобальным медиа), в материалах НПО «Фонд развития парламентаризма в Казахстане» (М.Ходорковский) и др.

Как и следовало ожидать, по предварительной оценке западных наблюдателей, президентские выборы в Казахстане «вряд ли демонстрируют уважение к демократическим стандартам». При этом главные усилия западников были сосредоточены на сборе информации о нарушениях в ходе голосования, что планируется использовать в последующем для оказания давления на К.Ж. Токаева в части оценки Западом легитимности его избрания. Итоговый доклад миссии БДИЧП ОБСЕ будет подготовлен к сентябрю 2019 года, но надеяться на изменение его тональности вряд ли приходится. По многолетнему опыту, наблюдатели стран Запада не признавали ни одни президентские или парламентские выборы в Казахстане свободными и справедливыми, соответствующие международным стандартам.

В ходе своей инаугурации К.Ж. Токаев, состоявшейся 12 июня с.г., выступил с программной речью, в которой обозначил десять приоритетных задач, на решение которых должно сосредоточиться новое руководство страны. Анализ содержания его выступления свидетельствует о существовании серьезных проблем в экономическом и финансовом секторах, росте безработицы, отсутствии доверия к власти и снижении социальной защищенности населения Казахстана.

При этом в качестве первоочередной задачи новый президент определил работу правительства по повышению реальных доходов населения за счет обеспечения экономического роста. Вместе с тем показатели его темпов в Казахстане в последние десять лет неуклонно снижались. Так, по данным из доклада правительства республики, в 2010 году рост составил 7,3%, в 2014 – 4,3% , в 2018 – 3,8%, а в текущем году рост ожидается в пределах 2,7–3,5%

с последующим снижением до 2% к 2021 году<sup>190</sup>. По совокупности, в условиях снижения курса национальной валюты (тенге) к американскому доллару, реальные доходы населения за последние три года упали более чем в два раза<sup>191</sup>. А по итогам 2015 года тенге был признан самой обесценившейся валютой Европы.

Вторая и третья задачи, озвученные К.Ж. Токаевым, касаются борьбы с коррупцией в государственных органах и обеспечением верховенства закона. Президентом намечена разработка к 1 сентября текущего года пакета специальных реформ, призванных максимально снизить уровень данного вида преступлений. Примечательно, что в рамках решения данной задачи К.Ж. Токаев уже 17 июня с.г. одним из первых своих указов освободил от занимаемой должности начальника Национального бюро по противодействию коррупции Агентства Казахстана по делам государственной службы и противодействию коррупции К. Сунтаева. Одним из путей решения этой проблемы, президент республики видит в реформировании судебной и правоохранительной систем, прежде всего за счет структурных изменений и кадровых решений. Однако, как представляется, это явится удобным случаем для проведения тотальной чистки в указанных ведомствах для расстановки там лояльных К.Ж. Токаеву чиновников.

Примечательно также, что указом президента Казахстана 13 июня с.г. назначен новый начальник Службы государственной охраны А. Садыкулов, занимавший до этого пост заместителя председателя КНБ страны.

Решение целой группы задач (с четвертой по шестую, восьмая и десятая) призвано снизить рост протестного потенциала населения Казахстана, связанного с сохранением высокого уровня безработицы<sup>192</sup>, отсутствия качественного образования, доступного

---

<sup>190</sup> По данным Всемирного Банка, рост экономики Казахстана существенно ниже. В частности, по информации, представленной правительством республики, экономический рост в стране в 2016 году якобы составил 1,1%, то Всемирный Банк оценил данный показатель с отрицательным знаком (-0,8%).

<sup>191</sup> В 2009 году за один американский доллар давали 144 тенге, в 2014 – 185, в 2015 – 322, в 2017 – 337 и в июне 2019 – 377 тенге.

<sup>192</sup> На 1 мая 2019 года в органах по трудоустройству было официально зарегистрировано 66,4 тыс. безработных (5,2% от трудоспособного населения). Вместе с тем

жилья и справедливой социальной политики. По официальным данным, в Казахстане за последние 15 лет уровень бедности сократился в 11 раз (до 4%). Вместе с тем власти республики лукаво занижают данный показатель, определяя порог бедности в 40% от прожиточного минимума в стране. Это составляет на сегодняшний день всего лишь около 11 тыс. тенге (менее 30 долл. США) в месяц<sup>193</sup>.

Преодоление данных проблем К.Ж. Токаев видит, в том числе, в повышении самостоятельности и самодостаточности регионов. Однако это в некоторой степени перекладывает ответственность за реализацию основных государственных социальных программ с центральных властей на руководство областей республики. Данный подход президента чреват скорой сменой прежних руководителей (акимов) областей страны под предлогом необходимости повышения эффективности менеджмента на местах. В частности, в течение последних месяцев уже заменены на своих постах мэр столицы Б. Султанов, а также акимы Акмолинской, Западно-Казахстанской, Карагандинской и Мангистауской областей (четыре из 14). Кроме того, новый президент объявил о формировании Национального совета общественного доверия, создаваемый, по его словам, «для выстраивания диалога между властью и обществом». Как представляется, это популистское решение «момента», так как этот орган будет дублировать функции существующей Ассамблеи народа Казахстана.

Внешнеполитические аспекты и ориентиры Казахстана и своей деятельности К.Ж. Токаев сознательно отнес во вторую часть своего выступления, отдав приоритеты решению внутренних проблем. При этом он подтвердил позицию на проведение сбалансированного многовекторного внешнеполитического курса при всемерной защите национальных интересов республики. На этот раз президент обошелся без названия каких-либо международных организаций и отдельных государств. Отсутствие новых моментов

---

по данным МВД Казахстана, не имеют постоянной работы от 460 до 500 тыс. граждан республики, а 22% трудоспособного населения являются непродуктивно занятыми.

<sup>193</sup> По стандартам ООН к бедным необходимо относить людей, тратящих на себя менее 5 долл. США в день (150 долл. США в месяц).

на данном направлении подтверждает такое состояние дел, когда внешняя политика Казахстана пока еще является прерогативой аппарата первого президента республики Н. Назарбаева («Аккорды»).

Также показательно, что К.Ж. Токаев сохранил на посту премьер-министра республики А.Мамина (53 года), назначенного на свой пост 21 февраля с.г. Н. Назарбаевым непосредственно перед объявлением о своей отставке.

А. Мамин происходит из семьи партийно-номенклатурных работников Казахской ССР. Имеет высшее образование – Целиноградский инженерно-строительный институт (1987 г.) и Российская экономическая академия им. Г.В. Плеханова (2003 г.). Обладает опытом работы в правоохранительных органах (УВД Целиноградского облисполкома), предпринимательской деятельности, государственной службы (первый заместитель акима г. Акмола, аким г. Астана, министр транспорта и коммуникаций Казахстана, президент АО «Национальная компания «Казахстанские железные дороги», первый заместитель премьер-министра республики). По поручению первого президента Н. Назарбаева руководил реализацией ряда крупных национальных проектов, в том числе по строительству железнодорожной и портовой инфраструктур. При этом для реализации поставленных «Елбасы» задач А. Мамин сумел привлечь крупных иностранных инвесторов и банковский сектор стран Запада. По оценке Всемирного Банка, в период руководства им «Казахстанскими железными дорогами» индекс развития логистики в Казахстане поднялся с 86 на 40 место. В то же время, по отрывочным данным, в настоящее время обязательства по невыплаченным кредитам государства по данному направлению составляют около 1,7 трлн тенге (более 4,5 млрд долл. США). На нынешнем посту ему придется изыскать финансовые средства для погашения этих госдолгов.

Следует также отметить, что в то же время А. Мамин является одноклассником одного из бывших премьер-министров, а в настоящее время сохранившего свой пост руководителя КНБ республики К. Масимова. Имеется информация, что в период работы А. Мамина акимом столицы он содействовал реализации

нескольких крупных проектов с финансовым участием членов семьи К. Масимова.

Таким образом, в Казахстане завершен процесс «транзита власти» от Н. Назарбаева к К.Ж. Токаеву, который осуществился по сценарию, разработанному ближайшим окружением «Елбасы». Высшие должностные лица республики, назначенные на свои должности первым президентом, пока сохраняют свои посты. Вместе с тем К.Ж. Токаев намерен постепенно укреплять свои позиции в силовых структурах, а также в регионах путем расстановки на руководящие должности лояльных себе чиновников.

## ЮБИЛЕЙ КОНСТИТУЦИИ, ЮБИЛЕЙ ЕАЭС

### Anniversary of the constitution, the anniversary of the EAEU

*Лычагин Александр Геннадьевич,  
аспирант РУДН  
a.lychagin@mail.ru  
Lychagin A. G.,  
postgraduate of RUDN*

**Аннотация.** На примере Евразийского Экономического Союза в статье речь идёт о реализации ст. 79 Конституции РФ о праве участия России в создании международных, межгосударственных объединений. Рассматриваются правовые вопросы дальнейшего развития ЕАЭС, в целом интеграционных процессов на постсоветском пространстве. Предлагается дополнить экономический формат работы Союза социальным, а также создание межпарламентской ассамблеи ЕАЭС.

**Abstract.** On the example of the Eurasian Economic Union the article deals with the implementation of article 79 of the Constitution of the Russian Federation on the right of Russia's participation in the creation of international, interstate associations. Legal issues of further development of the EAEU and integration processes in the post-Soviet space are considered. It is proposed to supplement the economic format of the Union with social, as well as the creation of the inter-parliamentary Assembly of the EAEU.

**Ключевые слова:** Евразийского Экономического Союз; единое экономическое пространство; правовая система ЕАЭС; социальное измерение Союза; парламентское измерение Союза.

**Key words:** Eurasian Economic Union; common economic space; legal system of the EAEU; social dimension of the Union; parliamentary dimension of the Union.

I. 2018–2019 годы стали юбилейными для Российской Конституции, ей исполнилось 25 лет, а Евразийский Экономический Союз (ЕАЭС), отметил своё пятилетие. Их роднит ст. 79 основного закона страны, согласно которой Российская Федерация может участвовать в межгосударственных объединениях, коим и является ЕАЭС, и даже передавать им часть своих полномочий в соответствии с рядом условий. Среди них: наличие международного догово-

вора, им является Договор о Евразийском Экономическом Союзе (2014), объединивший в Союз Россию, Белоруссию, Казахстан, Армению и Киргизию, и соблюдение таких требований, как неукоснительное следование правам и свободам человека в новом межгосударственном образовании, что, в целом, соблюдается в перечисленных странах и своего рода однородность основ конституционного строя, что также имеет место. Речь идёт об экономической сфере – наличии конкурентной среды, равноправие форм собственности, свободе предпринимательской деятельности, борьбе с монополизацией рынков и т.д.<sup>194</sup>

Ещё раньше, в Декларации о государственном суверенитете России говорилось о необходимости создания нового Союза, который должен был прийти на смену СССР, вот почему ЕАЭС нередко называют СССР–2, хотя эта оценка насколько завышена.

При этом следует отметить стремление Таджикистана и Узбекистана стать членами Евразийского Экономического Союза. Всего, как известно, о желании присоединиться в той или иной форме к единому таможенному, экономическому пространству Союза заявило более 30 государств мира, а Вьетнам, Китай, Иран это уже реализовали в формате зоны свободной торговли.

ЕАЭС – в первую очередь экономический союз, не имеющий пока парламентского измерения (что, возможно, произойдёт позже), с годовым товарооборотом в 35 млрд долларов США и ежегодным ростом объёмов торговли внутри Союза на 30%. При этом совокупный ВВП стран данного институционального объединения растёт, в т.ч. на 2% в 2018 году, при этом сохраняется потенциал развития и расширения. Создано единое таможенное экономическое пространство в составе 5 стран, действует единый рынок труда, возможно создание общей валюты (вопрос об этом пока не

---

<sup>194</sup> См. подробно: Глотов С.А., Григорьев И.А., Губин А.Н., Лычагин А.Г., Савёлов О.П., Терентий Л.М. Право Евразийского Экономического Союза: теория и практика. Монография / Под ред. д.ю.н. проф. С.А. Глотова. – М.: Московская международная академия; Кубанский государственный аграрный университет; Галлея-принт, 2016. – 304 с.; Чуфрин Г.И. Очерки евразийской интеграции. – М.: Весь мир, 2013. – 128 с.; Право Евразийского Экономического Союза. Учебное пособие / Отв. ред. Е.Г. Моисеев. – М.: Проспект, 2016. – 160 с.

решён), укрепляется единое правовое пространство, в т.ч в сфере закупок для государственных нужд, борьбы с коррупцией<sup>195</sup>.

ЕАЭС занимает 8-е место в мире по численности населения – 176, 252, первое по территории – 20 229 248 км<sup>2</sup>, 5-е по валовому внутреннему продукту (ВВП-ППС – 4 077,1 млрд дол. США, данные МВФ).

К 2025 году должен быть создан общий энергетический рынок, уменьшено количество ограничений в торговле и сфере услуг, улучшены условия процесса взаимодействия вовне, в первую очередь с Китаем и Европейским Союзом<sup>196</sup>.

К 2020 году планируются серьёзные изменения в пенсионном обеспечении трудовых мигрантов в государствах-членах Союза – пенсии будут следовать за ними, а не наоборот – мигранты к пенсиям. Это означает, что Российская Федерация будет выплачивать пенсии тем, кто официально работал в России, и работодатели осуществляли соответствующие выплаты за них<sup>197</sup>.

Стаж работы в государствах-членах Союза будет суммироваться с учётом страховых взносов в соответствии с соглашением о пенсионном обеспечении ЕАЭС (будет принято в 2019 году). Сейчас это не делается, несмотря на то, что, например, в РФ трудится 1,8 млн трудовых мигрантов, и они отчисляют в ПФР 74 млрд рублей, средняя заработная плата белорусов в России составляет 41 тыс. рублей, представителей Казахстана и Армении – 31 тыс. рублей, Киргизии – 29 тыс. рублей.

II. Прошедшие юбилеи, а также реальная действительность "вокруг и внутри ЕАЭС" являются хорошим поводом для обсуждения природы Союза, его состояния и перспектив развития.

---

<sup>195</sup> См. подробно: Гловов С.А., Лычагин А.Г., Савёлов О.П., Штанов И.А. Контрактная система: опыт США, ЕЭС и российская практика. Противодействие коррупции при госзакупках / Под ред. д.ю.н. проф. С.А. Гловова. – М.: Московская международная академия; Кубанский государственный аграрный университет; Галлеа-принт, 2016. – 344 с.

<sup>196</sup> Вместе с тем, остаётся ряд нерешённых вопросов в деятельности ЕАЭС, в т.ч. в социально-экономической сфере. Необходимо создать равные условия в трудоустройстве, здравоохранении, образовании и пенсионной сфере для граждан государств-членов ЕАЭС, а также равные возможности доступа малого и среднего бизнеса на рынки государств, входящих в Союз. Необходимо также пресекать контрабанду товаров из КНР через Киргизию и Казахстан.

<sup>197</sup> Гусенко М. Стаж без границ // РГ, 2019, 13 июня.

Прежде и сейчас ряд авторов обращает внимание на схожесть подходов в создании ЕАЭС и Европейского Союза. Отчасти это справедливо, ведь как и Европейский Союз, Евразийский Экономический Союз стал международной организацией экономической интеграции, обладающей международной правосубъектностью, где обеспечивается свободное передвижение товаров, капиталов, услуг и рабочей силы, проводится скоординированная (общая) экономическая политика государств-участников.

На это, например, обращают внимание С.Ю. Глазьев и другие авторы<sup>198</sup>. И к этому есть основания, ведь основными направлениями интеграции пяти стран в рамках ЕАЭС являются:

- обеспечение эффективного функционирования общего рынка товаров, капиталов, услуг и трудовых ресурсов;
- формирование согласованной промышленной, транспортной, энергетической и аграрной политики, углубление производственной кооперации, включая возможное создание совместных транснациональных корпораций;
- дальнейшее сближение, гармонизация национальных законодательств, а также их унификация;
- разработка и осуществление согласованной экономической политики, переход к согласованию параметров основных макроэкономических показателей государств-членов, углубление сотрудничества в валютной сфере и т.д.

К этой дискуссии присоединились и А.В. Малько и В.В. Елистратов<sup>199</sup>, утверждающие, что на современном этапе уже разработа-

---

<sup>198</sup> Глазьев С.Ю., Чушкин В.И., Ткачук С.П. Европейский Союз – Евразийское Экономическое Сообщество: Сходство и различие процессов интеграционного сотрудничества. – М.: ООО Виктор МЕДИА, 2013. – 240 с.; Кашкин С.Ю. Основы интеграционного права. Учебное пособие. – М.: Проспект, 2014; Бекяшев К.А., Бекяшев Д.К., Кашкин С.Ю., Моисеев Е.Г., Сулейманов Т.В. Международно-правовые основы создания и функционирования Евразийского Экономического Союза. Монография / Отв. ред. Е.Г. Моисеев. – М.: Проспект, 2014. – 176 с.; Капустин А.Я. Право Евразийского Экономического Союза: международно-правовой дискурс // Журнал российского права, 2015, № 11; Готов С.А., Григорьев А.И., Багрова К.А. Право международной торговли и интеграции (на примере Европейского Союза и Евразийского Экономического Союза). Монография / Под ред. д.ю.н. проф. С.А. Глотова. – М.: Кубанский государственный аграрный университет; Щит-М, 2016. – 120 с.

тываются основы качественного правового обеспечения деятельности ЕАЭС именно с применением положительного опыта Европейского Союза.

Интерес нашей страны, а также различных межгосударственных структур с её участием в европейской интеграции закономерен как в плане заимствования её положительного опыта, так и предотвращения возможности повторения просчётов и неудач Европейского Союза на пути развития. К ним авторы статьи относят: искусственное форсирование естественного сближения стран, геополитически и экономически тяготеющих друг к другу, сохранение государственной самобытности государств-участников союза; отказ от навязывания не единых идеологических и культурных статусов, и т.д.

Жизнь показывает, что, конечно, лучше учиться на чужих ошибках, чем на своих, в т.ч. ошибках функционирования Союза ССР, в котором длительное время жили РСФСР, Белорусская ССР, Казахская ССР, Армянская ССР и Киргизская ССР.

Вместе с тем, этот опыт, а также более ранний – Российской Империи<sup>200</sup>, также может лежать в основе идеологии дальнейшего развития ЕАЭС, как и опыт интеграции 1990-х годов и первого десятилетия нынешнего тысячелетия<sup>201</sup>.

---

<sup>199</sup> Малько А.В., Елистратова В.В. Использование опыта Европейского Союза в выстраивании правовой политики Евразийского Экономического Союза // Евразийский юридический журнал, 2018, № 3(118). С. 23–27.

<sup>200</sup> Как известно, идеи евразийства широко высказывались (обсуждались) более 100 лет назад Н. Трубецким, П. Савицким, Н. Алексеевым, Л. Красавиным, Л. Гумилёвым, В. Вернадским и другими учёными, писателями, политиками, государственными деятелями. Идея и практика интеграции всегда помогала Руси, Российской Империи, СССР отстаивать своё геополитическое пространство, и наоборот, терпеть неудачи в своей истории вследствие пренебрежительного отношения к ним.

<sup>201</sup> См.: Путин В.В. Новый интеграционный проект для Евразии – будущее, которое рождается сегодня // Известия, 2011, 3 октября; Лукашенко А.Г. О судьбах нашей интеграции // Известия, 2011, 17 октября; Назарбаев Н.А. Евразийский Союз: от идеи к истории будущего // Известия, 2011, 25 октября. См. также: Декларация о Евразийской экономической интеграции от 18 ноября 2011. <http://www.kremlin.ru/supplement/1091>

**От СССР к ЕАЭС: Основные этапы интеграции в рамках Евразийского Экономического Сообщества – ЕврАзЭС – ЕАЭС**

8.12.1991	От СССР к СНГ. Подписание в Вискулях (Белорусская ССР, Брестская обл.) Соглашения о создании Содружества Независимых Государств (СНГ) – РСФСР, Белоруссия, Украина	В состав СНГ входят Россия, Белоруссия, Украина, затем другие республики СССР, кроме прибалтийских (всего 12)
май 1994-1996	Выступая 29 мая 1994 г. в МГУ, Президент Казахстана Н.А. Назарбаев предложил создать Евразийский союз государств (ЕАС) Углубление интеграции в экономической и гуманитарных областях на постсоветском пространстве.	Цель ЕАС – обеспечение стабильности и безопасности государств на основе реально работающих экономических и политических связей, противодействие дезинтеграции на постсоветском пространстве.
1998	Создание Союзного государства Белоруссии и России	
10.10.2000	Подписание Договора об учреждении Евразийского Экономического Сообщества (5 стран: Россия, Белоруссия, Казахстан, Киргизия, Таджикистан, в 2006 в ЕврАзЭС вступает Узбекистан)	Формирование Таможенного союза (ТС) и Единого экономического пространства (ЕЭП).
06.10.2007	Заключение Договора о создании Таможенного союза; учреждение наднационального органа – Комиссии Таможенного союза	Создание Таможенного Союза трёх государств: Россия, Белоруссия, Казахстан
27.11.2009	Договор о таможенном кодексе	
09.12.2010	Подписание документов, формирующих Единое экономическое пространство (ЕЭП)	Начало функционирования ЕЭП: Россия, Белоруссия, Казахстан
01.01.2011	Завершение формирования Таможенного союза РФ, РК, КР; принятие Декларации о Евразийской экономической интеграции от 18.11.2011	Федеральное Собрание РФ ратифицировало 42 документа из 51, составляющих правовую базу ТС

01.01.2012	Разработка и подписание 55 документов в области интеграции, осуществление более 70 мероприятий правительствами РФ, РК, КР. Начало действия ЕЭП	Обеспечение полноформатного функционирования ЕЭП.
2011–2015	Разработка и принятие Договора о Евразийском Экономическом Союзе (Астана, 29.05.2014). Вступил в силу 01.01.2015.	Определение этапов, сроков создания ЕАЭС, порядка его работы. Россия, Белоруссия, Казахстан, присоединение Армении, Киргизии
2015–2019	Функционирование ЕАЭС. Торжественные мероприятия в Казахстане и других государствах Союза по случаю его 5-летия (май 2019)	РФ, РБ, РК, РА, КР.

**III.** Анализируя пятилетнюю практику деятельности Союза, можно отметить, что:

а) В ЕАЭС постепенно складывается своя правовая система, составляющими которой является право ЕАЭС и правоприменительная практика. Под правом ЕАЭС следует понимать совокупность юридических норм обязательного и рекомендательного характера (их создают сами государства-члены Союза), их обязательные источники (в первую очередь, Договор о ЕАЭС 2014 года), формирующие правовую основу работы Таможенного Союза Единого экономического пространства, в целом евразийской экономической интеграции с участием как государств-членов Союза, так и тех, кто хочет к нему присоединиться (сотрудничать).

При этом важную роль играет не только сам Договор о ЕАЭС, но и значительное число приложений к нему, подчас имеющих самостоятельное значение, а также международные договоры Евразийского Экономического Союза с третьими странами и решения (распоряжения) Высшего Евразийского Экономического Совета, Евразийского Межправительственного Совета и Евразийской Экономической Комиссии (правительства Союза), решения Суда ЕАЭС.

б) В ЕАЭС активно разрабатывается нормативная правовая база (законодательство), в т.ч. по таким направлениям, как:

– кодификация международных договоров, составляющих правовую базу ТС, Евразийского экономического пространства, вступил в силу новый Таможенный кодекс ЕАЭС.;

– законодательство в области макроэкономической, бюджетной и конкурентной политики, реформы рынка труда, внешнеэкономической политики и т.д.;

– функционирования транспорта, связи, энергетических, телекоммуникационных сетей и т.д.

Всё это влияет на корректировку (унификацию) национального законодательства государств-членов Союза (приведём в качестве примера требование чипирования шуб, обуви) и ставит вопрос о его дальнейшем развитии. Всё более очевидным становится необходимость "очеловечивания" тематики деятельности Союза, потребность глубоко вникать не только в вопросы экономической интеграции, но и социально-экономической, культурной, образовательной среды ЕАЭС (то, что называется человеческим измерением), что также потребует новых законодательных актов<sup>202</sup> (соглашений, договоров), протоколов к Договору о ЕАЭС (примером может служить готовящееся к подписанию соглашение о пенсионном обеспечении трудящихся-мигрантов Союза). Не следует забывать и о необходимости развития пространства правопорядка, направленного на противодействие международной преступности, ОПГ, коррупции и т.д.

#### **IV. Некоторые выводы и предложения:**

1. В результате четвертьвековой эволюции политических, экономических, социальных отношений (процессов) на постсоветском пространстве успешно действует Евразийский Экономический Союз – международное интеграционное объединение в экономической сфере России – Белоруссии – Казахстана – Киргизии и Армении. Данный Союз основан на принципах свободы

---

<sup>202</sup> В качестве примера можно привести "продуктовый светофор" - цветовую маркировку продуктов (ГОСТ), которую планируют принять в ЕАЭС в октябре 2019 года. Цветная маркировка будет информировать покупателей о содержании сахара, соли и жиров в продуктах, является предупреждением о том, что их доля существенно превышает норму (красная полоса). Пока производители будут использовать "светофор" добровольно, а затем в обязательном порядке. См.: Перцева Е. Полоса неедения // Известия, 2019, 17 июня.

движения товаров, капиталов, услуг и рабочей силы, единого таможенного, экономического пространства, по-прежнему имеет перспективы количественного и качественного роста за счёт вовлечения в свой состав новых государств (Таджикистан и Узбекистан), а также расширения круга партнёров по зоне свободной торговли.

2. Создание ЕАЭС соответствует Конституции РФ (ст. 79) и других государств-членов Союза, нормам международного права, при этом государства-члены сохраняют свой государственный суверенитет и территориальную целостность, повышают свою устойчивость от экономической дестабилизации, терроризма, происходящих в мире и на пространстве Евразии турбулентных процессов. При создании Союза учитывался опыт Европейского Союза, ШОС и других международных организаций. В настоящее время он может быть дополнен как опытом Союза ССР, так и новыми идеями (КНР – один пояс – один путь).

3. Становится очевидным, что в следующие годы после своего пятилетнего юбилея ЕАЭС может и должен сосредоточить своё внимание не только на вопросах экономической интеграции, но и социально-экономической проблематике, создании единого социального пространства Союза на основе единого рынка труда и пенсионного обеспечения граждан государств-членов ЕАЭС. Это будет способствовать не только улучшению их благосостояния и социальных настроений в обществе, но и защищённости граждан и социальной стабильности государств<sup>203</sup>. Следующий шаг в этом отношении должен быть сделан в 2019 году путём подписания в рамках ЕАЭС соглашения о пенсионном обеспечении трудящихся мигрантов Союза.

В целом, ещё немало предстоит сделать в ЕАЭС по линии "труд – занятость – предпринимательство" для решения актуаль-

---

<sup>203</sup> Например, в РФ ежегодно миллионы граждан обращаются в прокуратуру по защите своих законных прав. В 2018 году таковых было 5 млн. В целом, была удовлетворена половина жалоб на нарушение трудовых прав, четверть по пенсионным вопросам. Об этом заявил Генеральный прокурор РФ Ю. Чайка в ежегодном докладе Совету Федерации ФС РФ. См. Егоров И. Зеркало для прокурора // РГ, 2019, 11 апреля.

ных социально-экономических вопросов, в т.ч. путём принятия дополнительных протоколов к Договору о ЕАЭС.

Среди них – вывод из тени работающих только на себя граждан (их в России по заявлениям властей 15 млн человек, 8 млн удалось легализовать) и структур, борьба с "серыми" схемами оплаты труда, когда половина зарплаты выплачивается в конвертах (таковых в РФ 39–41 млн человек из 74 млн, имеющих право работать) и не попадает в учёт ПФР и налоговых органов.

Во многом аналогичная, если не хуже, ситуация в ряде стран ЕАЭС. Всё это наносит существенный ущерб как экономике государств-членов, так и их гражданам.

4. За прошедшие годы сформирована достаточно широкая правовая база ЕАЭС, которая нуждается в дальнейшем совершенствовании и парламентском контроле. Для этого должна быть создана Межпарламентская ассамблея ЕАЭС, тем более, что есть опыт работы МПА СНГ (в т.я. разработка модельных законов) и МПА ЕврАзЭС.

5. В ЕАЭС, видимо, и дальше будет наблюдаться процесс "разноскоростного" сближения с государствами мира (Китай, Вьетнам, Таиланд, Израиль, Иран и т.д., в связи с чем можно предложить ввести статус "специально приглашённых" для тех государств, которые будут в наибольшей мере стремиться в Союз и готовятся к этому.

6. Активное использование в процессе функционирования принципа свободы движения товаров, капиталов, услуг и рабочей силы, рост объёмов проделанной работы объективно требует создания унификации законодательства и правоприменительной практики государств-членов Союза, более того – единого пространства правопорядка и законности, дополнительных мер по противодействию коррупции (в т.ч. в процессе закупок для государственных и муниципальных нужд), теневой экономике и других негативных проявлений.

Говоря о последней, следует заметить, что более 14% ВВП РФ производится в секторе ненаблюдаемой экономики, которая включает теневое незаконное производство, а также продукцию

домашних хозяйств и предприятий, не охваченных статистическими наблюдениями.

Это касается, конечно, не только России, но и государств СНГ и ЕАЭС, многих стран мира, в т.ч. тех, которые относят себя к развитым.

Самые высокие показатели ненаблюдаемой экономики из стран СНГ в Казахстане – 27,3% (2016), самые низкие – в Азербайджане – 9%. В целом, по данным Международного валютного фонда (МВФ), в неформальном и незаконном секторах экономики стран мира скрыто более 39 трлн долларов (при глобальном ВВП 107 трлн долларов)<sup>204</sup>.

**Доля ненаблюдаемой и теневой экономики в валовом внутреннем продукте (источник – стат. бюллетени "Статистика СНГ")<sup>205</sup>**

Страна	Ненаблюдаемая экономика	Из неё теневая экономика
Азербайджан	9,0	2,5
Армения	23,6	10,9
Белоруссия	11,1	2,3
Казахстан	27,3	11,0
Киргизия	23,2	6,0
Молдавия	23,2	7,4
Россия	14,4	4,7
Таджикистан	16,3	н.д.

Конечно, всё вышесказанное требует соответствующей реакции со стороны руководящих органов ЕАЭС: Высшего Евразийского Экономического Совета, Евразийской экономической комиссии, Суда ЕАЭС, а также гражданского общества государств-членов Союза.

<sup>204</sup> Бибииков В. Время сверить часы // РГ, 2018.15 февраля.

<sup>205</sup> Гусенко М. Все оттенки "серого" // РГ, 2016. 21 ноября.

**Библиографический список:**

1. Декларация о Евразийской экономической интеграции от 18 ноября 2011. <http://www.kremlin.ru/supplement/1091>
2. Бекашев К.А., Бекашев Д.К., Кашкин С.Ю., Моисеев Е.Г., Сулейманов Т.В. Международно-правовые основы создания и функционирования Евразийского Экономического Союза. Монография / Отв. ред. Е.Г. Моисеев. – М.: Проспект, 2014. – 176 с.
3. Глазьев С.Ю., Чушкин В.И., Ткачук С.П. Европейский Союз – Евразийское Экономическое Сообщество: Сходство и различие процессов интеграционного сотрудничества. – М.: ООО Виктор МЕДИА, 2013. – 240 с.
4. Глотов С.А., Григорьев А.И., Багрова К.А. Право международной торговли и интеграции (на примере Европейского Союза и Евразийского Экономического Союза). Монография / Под ред. д.ю.н. проф. С.А. Глотова. – М.: Кубанский государственный аграрный университет; Щит-М, 2016. – 120 с.
5. Глотов С.А., Григорьев И.А., Губин А.Н., Лычагин А.Г., Савёлов О.П., Терентий Л.М. Право Евразийского Экономического Союза: теория и практика. Монография / Под ред. д.ю.н. проф. С.А. Глотова. – М.: Московская международная академия; Кубанский государственный аграрный университет; Галлея-принт, 2016. – 304 с.
6. Глотов С.А., Лычагин А.Г., Савёлов О.П., Штанов И.А. Контрактная система: опыт США, ЕЭС и российская практика. Противодействие коррупции при госзакупках / Под ред. д.ю.н. проф. С.А. Глотова. – М.: Московская международная академия; Кубанский государственный аграрный университет; Галлея-принт, 2016. – 344 с.
7. Капустин А.Я. Право Евразийского Экономического Союза: международно-правовой дискурс // Журнал российского права, 2015, № 11.
8. Кашкин С.Ю. Основы интеграционного права. Учебное пособие. – М.: Проспект, 2014.
9. Малько А.В., Елистратова В.В. Использование опыта Европейского Союза в выстраивании правовой политики Евразийского Экономического Союза // Евразийский юридический журнал, 2018, № 3(118). С. 23–27.
10. Право Евразийского Экономического Союза. Учебное пособие / Отв. ред. Е.Г. Моисеев. – М.: Проспект, 2016. – 160 с.
11. Чуфрин Г.И. Очерки евразийской интеграции. – М.: Весь мир, 2013. – 128 с.

## КОНСТИТУЦИЯ РФ 1993 ГОДА: ИТОГИ И ПЕРСПЕКТИВЫ

### The constitution of the Russian Federation of 1993: results and prospects

*Мазаев Владимир Дмитриевич,<sup>206</sup>*

*д-р юрид. наук, проф.,*

*проф. кафедры конституционного и административного права  
факультета права НИУ «Высшая школа экономики»*

*vtazaev9@mail.ru*

*Maзаev V.D.,*

*doctor of law, Professor,*

*Professor Department of constitutional and administrative law  
faculty of law National research University higher school of Economics*

**Аннотация.** В работе дается характеристика результатов действия Конституции РФ, определяется потребность продолжения развития конституционных положений, обеспечения конституционных ценностей в экономике, показывается необходимость конституционного развития в рамках конституционного диалога.

**Abstract.** The paper describes the results of years action of the Constitution of the Russian Federation, determines the need to continue the development of the constitutional provisions, on the historical example shows the need for constitutional development in the constitutional dialogue.

**Ключевые слова:** конституция, диалог, экономика, модель развития.

**Key words:** constitution, dialogue, economy, development model.

1. Двадцатипятилетний срок действия Конституции РФ показывает, что до сих пор в нашем обществе не преодолены противоположные оценки истории принятия, сущности, демократического потенциала, собственно содержания действующей Конституции. Данная ситуация связана с историей разработки и принятия Конституции РФ. Принятие данного документа вышла за рамки конституционного поля, диалог по наиболее значимым вопросам конституционной модели был прерван насильственным путем,

---

<sup>206</sup> Член Верховного Совета РСФСР (1990–1993 гг.)

посредством расстрела высшего органа власти государства – Верховного Совета (парламента) РФ. В силу этого многие концептуальные проблемы остались и до сих пор требуют осмысления и доработки.

Если оценивать формально-юридические результаты функционирования Конституции РФ 1993 г. то: 1) Конституция остановила распад страны и начало гражданской войны, обеспечила возвращение в конституционное поле политическую конфронтацию; 2) учредила модель политической власти, которая дала возможность создать суверенное, самостоятельное государство. «Эти годы показали, что российская государственность состоялась»<sup>207</sup>; 3) Конституция РФ доказала свою стабильность и устойчивость. За это время в Конституцию РФ были внесены поправки, которые не изменили существа конституционного строя страны; 4) обеспечены законодательно и внедрены в политическую практику институты непосредственной демократии (референдумы и выборы); 5) создана и функционирует система федеральных и региональных органов государственной власти на основе системы сдержек и противовесов; 6) обеспечены возможности создания и участия в политической и общественной жизни различных институтов гражданского общества (политических партий, общественных организаций и т.д.); 7) получили развитие принципы верховенства права, приоритета прав и свобод человека, специальные институты защиты прав и свобод – Конституционный Суд РФ, Уполномоченный по правам человека РФ; 8) заработала российская модель федеративного устройства, конкретизирован статус субъектов РФ; 9) создана и реально работает экономическая система на конституционных принципах социально-ориентированной рыночной экономики; 10) сформированы основы механизма муниципальной власти; 11) состоялось конституционное правосудие в лице Конституционного Суда РФ.

Вместе с тем критической оценке подвергаются практически все положения Конституции РФ. Можно предположить, что все двадцать пять лет идет поиск и уточнение российской националь-

---

<sup>207</sup> См.: Зорькин В.Д. Конституционно-правовое развитие России. М.: Норма: ИНФРА. 2011. С. 31.

ной модели современного демократического рыночного государства. Этот процесс происходит в рамках правового потенциала Конституции РФ. Более того, действие Конституции РФ как правового документа может быть относительно нейтрально к существенным изменениям экономической, социальной моделей и даже роли политических институтов. Так, монополизация экономики госсектором или расширение полномочий Президента РФ с признаками явного доминирования в системе разделения властей происходит в рамках конституционно-правового механизма и не воспринимается как нарушение конституционного законодательства. Хотя, эти изменения тревожно оцениваются в научной литературе и даже Председатель КС РФ В.Д. Зорькин в своей программной статье, подводя итоги 25-летия Конституции РФ, указал на отдельные элементы деформации конституционных ценностей. К таковым он отнес: недостаток справедливости в нашем обществе и некое искажение механизмов сдержек и противовесов в государственной власти<sup>208</sup>.

На наш взгляд, подводя итоги действия Конституции РФ за данный период, в качестве важнейших проблем на сегодняшний день можно выделить следующие:

1) система конституционных ценностей либерально-демократической модели образца 1993 года так и не стала неоспоримой политической, философско-нравственной основой деятельности государственной власти и значительной части общества (по результатам выборов Государственной Думы ФС РФ и Президента РФ). Законодательно закреплено право Конституционного Суда РФ на переоценку решений международных судебных инстанций с позиции соответствия их Конституции РФ (и особенностям общественного уклада России). Последнее десятилетие отмечается активным поиском и утверждением новых мировоззренческих векторов российской государственности как в политической, так и научной среде. Так, в основательной коллективной работе «Научный макет новой Конституции России» ставится вопрос о необходимости переосмысления реалий обустройства жизни страны и

---

<sup>208</sup> См.: Зорькин В.Д. Буква и дух Конституции // РГ – Федеральный выпуск №7689 (226)

предлагается новая концепция российской конституции, основанной на идеях ценностей «специфики российской цивилизации», суверенной национальной государственности и социальной справедливости<sup>209</sup>;

2) учреждение российской государственности как новой суверенной реальности было сопряжено с идеей отказа от СССР как не оправдавшей себя имперской формы государственности, отказом от конституционных механизмов новых союзных государственных объединений на просторах бывшего Союза. Тем самым Россия оттолкнула от себя многие государства близкие по истории и перспективам развития, не смогла обеспечить реальный союзнический процесс. В этом смысле запоздалое признание о том, что «крушение Союза есть глобальная геополитическая катастрофа» не имеет в действующей Конституции однозначного варианта исправления означенной проблемы. Так, многолетнее движение России и Беларуси к союзному государству упирается в узкие рамки объединительного процесса, заложенного Конституцией РФ 1993 года. А ведь в проекте Конституции РФ, подготовленной Конституционной комиссией и одобренной шестым Съездом народных депутатов РФ, была закреплена ст. 10, где закреплялась право России вступать в союз с другими государствами, выходить из него, участвовать в создании органов союза и передавать им осуществление части своих полномочий<sup>210</sup>;

3) наиболее значимой ценностью для нового строя явились принципы рыночной экономики (равная защита форм собственности, свобода экономической деятельности, поддержка конкуренции, защита частной собственности и др.). Важнейшей задачей обеспечения новой экономической модели стало разгосударствление хозяйственной жизни, изъятие собственности из бюрократического господства. Целью новой экономической модели являлся прорыв на уровень современных развитых государств. Сегодня согласно данным российских исследователей реальной экономиче-

---

<sup>209</sup> См.: Научный макет новой Конституции России. М.: Научный эксперт. 2011. С. 8.

<sup>210</sup> См.: Проект Конституции Российской Федерации. Сборник материалов. М.: Издательство «Известия». 1992. С.16–17.

ской модели, наша экономика не является в полной мере рыночной: государственный сектор составляет в ней около 70 процентов; сверхмонополизация экономики приводит к качественному сокращению свободы экономической деятельности, чрезмерному влиянию государства на бизнес, дисбалансу частных и публичных интересов, принижению института частной собственности. Свобода экономической деятельности сильно искажена, право частной собственности и даже собственности субъектов Федерации и муниципальных образований значительно игнорируется. Как итог, не осуществлен прорыв от сырьевой модели экономики к современной технологической, инновационной и т.д.<sup>211</sup> Постоянные призывы руководителей страны повысить потенциал экономики, прорваться в число пяти ведущих экономических стран вселяют надежды, но до сих пор прорыва не получается. Отсюда следует, что современная российская экономика рыночного потенциала не достигла. Более того, она сейчас находится на уровне полурыночной экономики, со всеми издержками переходного недоразвитого развития. А раз она полурыночная и отличается тем, что конституционный принцип здоровой конкуренции сильно искажён, почти во всем хозяйстве доминирует государство, свобода экономической деятельности сегментирована, то и на уровне государственных институтов практически отсутствуют механизмы сдержек и противовесов, элементы политической конкуренции.

Поэтому самым актуальным на сегодняшний день конституционным лозунгом видится призыв В.Д. Зорькина: «Надо соединить присущий народу коллективизм с созданием конкурентной экономической и политической среды»<sup>212</sup>.

4) Российская Конституция 1993 года восприняла старую упрощенную либеральную модель экономики, отказавшись от таких необходимых для современности элементов как ведущая роль государства в социально ориентированной экономике, социальная ответственность частной собственности, защита от бедности и

---

<sup>211</sup> Подробнее см.: Мазаев В.Д. Деформация российской конституционной экономической модели: оценка и варианты реагирования // Сравнительное конституционное обозрение. 2017. № 6 (121). С. 115–130.

<sup>212</sup> См.: Зорькин В.Д. Буква и дух Конституции. Указ. соч.

маргинализации населения страны, приоритет публичных интересов в решении общенациональных задач, обеспечение суверенных прав национального государства в условиях глобализации экономики.

Деформация конституционных принципов социально-ориентированной рыночной экономики происходит на фоне слабых успехов в социально-экономическом развитии, которые сопровождаются колоссальной дифференциацией населения по уровню доходов. Все это порождает разочарование населения, неоправданность ожиданий и обещаний экономического роста, более справедливой социальной политики государства. Социальную политику в рамках конституционной рыночной парадигмы каким-то образом нужно менять, разрабатывать концепцию социальной справедливости как важнейшего элемента российской демократии или менять собственно существующую модель социально-экономического развития.

5) в Конституции РФ закреплены принципы полновластия многонационального народа, демократизма, разделения властей. Идея разделения властей, а более реально- системы сдержек и противовесов в полной мере не получилась в нашей конституционной практике. В конечном счете названная проблема упирается в искажение экономической модели, базовой основы политико-правовой реальности – материальную базу под названием «экономика и рыночные принципы современной экономики». Эволюция современной демократии показывает теснейшую взаимосвязь экономического потенциала и развитости демократических институтов власти. Если в должной мере не работают важнейшие принципы рыночной экономики, прежде всего здоровая конкуренция, то фиктивными остаются механизмы рыночной демократии.

6) В Конституции РФ 1993 года закреплена уникальная роль президента в системе государственной власти и в целом обществе. Это модель сверхсильного главы государства, способного прямо или косвенно оказывать доминирование в системе разделения властей. Эта роль явно напоминает образ самодержца в конституционном обрамлении. Что было пригодно для персоналии Б.Н. Ельцина на переходный период подавления сопротивления

противников нового строя и построения рыночной модели, на сегодняшний день является наиболее системной проблемой для развития и совершенствования всего демократического потенциала Конституции. Конституционные риски персонализация власти могли бы быть сведены к минимуму при закреплении значительной роли представительных органов в формировании исполнительной власти и контроле за ней, в стратегическом планировании социально-экономического развития страны, в адекватном сдерживании «сильных» полномочий главы государства, в том числе посредством парламентского контроля за его решениями. Расширение парламентского контроля, ответственности исполнительной власти была отчасти отражена в законодательстве последних лет. Правда, парламент России так и не смог преодолеть некие конституционные «страхи» и внести в круг вопросов парламентского контроля (и парламентского расследования) деятельность Президента РФ (несмотря на то, что ряд полномочий Президента РФ фактически осуществляются в сфере исполнительной власти).

7) Идея полновластия народа была не подкреплена действенными формами ответственности, подотчетности представительных органов и депутатов своим избирателям, их взаимосвязи на основе доверия и взаимодействия. Идея свободно мандата опять же была воспринята схоластически, что привело к безответственности и потери доверия представительным органам. Эта проблема наиболее остро стала проявляться на муниципальном и региональном уровне публичной власти, поэтому пришлось вспомнить и закрепить институты наказов и отзыва.

В качестве итоговых выводов по вопросу стоит ли менять (или вносить изменения) в Конституцию РФ:

**1. Следует признать** наличие в Конституции РФ существенных противоречий реализации заложенной в 1993 году модели развития. Основной причиной этих проблем является методологическая ошибка разработки Конституции РФ на основе старой либерально-демократической матрицы. Взятый курс на полное отрицание преемственности и опыта народа в рамках социалистической парадигмы развития, восприятие западной модели старого образца оказался возвратом к прошлому со всеми катастрофиче-

скими издержками – через первоначальное неправовое накопление капитала, возвращение «первобытных» рыночных политико-правовых и нравственных ценностей. Это модель «отскока» в прошлое дала «фору» тем, кто далеко ушел по пути осовременивания рыночных институтов, кто учел идеи конвергенции и интегративности социально политических матриц (ФРГ, Франция, Испания, Швеция, Норвегия и др.). В этой связи показателен доклад Римского клуба (2017), в котором дается жесткая критика капитализма, старых либеральных ценностей, предлагается контуры нового мировоззрения, основанного на синергетике разных социальных систем, отрицании рыночного индивидуализма, признании роли государства в современной экономике, балансу и учета общего блага<sup>213</sup>. Не меняя конституционной матрицы, мы будем постоянно в роли догоняющего.

**2. Как менять?** Необходимо рассматривать два возможных варианта реагирования на решение данных проблем.

**Вариант А (нейтральный).** Сильно трогать Конституцию не стоит. Общественный запрос на изменения в обществе, конечно, имеется. Но не обязательно общественный запрос должен быть выражаться в опрокидывании Конституции. Общественный запрос реально заключается в том, что люди ожидают каких-то перемен к лучшему и в плане социальной справедливости, и в плане ясности, понятности и ответственности решений, которые принимает власть. А если этого нет, то они это все выражают в разных формах и запросах к власти (хорошо, если в конституционных рамках). А Конституция – это последний бастион для политиков и юристов, чтобы отстоять какую-то стабильность в обществе. Но самое главное, действующая Конституция закрепляет рыночную модель развития и на повестке дня пока не встал вопрос о ее кардинальном изменении.

Поэтому на этом этапе что-то кардинально менять бессмысленно. Не покушаться на пересмотр Конституции или внесение серьезных изменений, а действовать «по мере наступления про-

---

<sup>213</sup> Малахов А. «Come On!» – юбилейный доклад Римского клуба// <http://malakhov.link/come-on-report>; <http://www.springer.com/de/book/9781493974184#aboutAuthors> References

блем». Так, в случае перехода количественных изменений в качественные, например, огосударствление экономики, которое искажает принцип поддержки конкуренции и свободы экономической деятельности, вносить определенную корректировку существующей экономической модели, например, посредством принятия Закона о разгосударствлении экономики, о введении общественного контроля за использованием национального достояния. Отдельно следует уточнить статус государства в экономике, разобраться с госкорпорациями, с госкомпаниями, насколько они эффективны, насколько они необходимы для экономики и так далее.

**Вариант Б. (системных изменений).** Необходимо признать, что по ряду позиций программно-целевой и прогностической потенциал Конституции России не соответствует цивилизационным особенностям российского государства, основным общемировым трендам экономического и политического развития. В этой связи подготовить более широкий общественно-политический диалог по уточнению конституционной матрицы развития, в том числе, по следующим вопросам: а) понятие современного демократического государства как интеграционного процесса поддержания баланса ценностей свободной рыночной экономики и социальной справедливости; б) переосмысление концепции социальной справедливости с восприятием таких категорий как «умаление индивидуалистической доктрины», социального правового государства, «нравственного измерения» экономических процессов»; в) переоценка механизмов народовластия в направлении повышения роли представительных органов, их контрольных полномочий и ответственности перед народом, снижения рисков персонификации власти.

#### **Библиографический список:**

1. Зорькин В.Д. Конституционно-правовое развитие России. М.: Норма: ИНФРА. 2011. С. 31.
2. Зорькин В.Д. Буква и дух Конституции // РГ – Федеральный выпуск, 2018 № 7689 (226).

3. Мазаев В.Д. Деформация российской конституционной экономической модели: оценка и варианты реагирования // Сравнительное конституционное обозрение. 2017. № 6 (121). С. 115–130.

4. Малахов А. «Come On!» – юбилейный доклад Римского клуба // <http://malakhov.link/come-on-report>;

<http://www.springer.com/de/book/9781493974184#aboutAuthors>

5. Научный макет новой Конституции России. М.: Научный эксперт. 2011. С. 8.

6. Проект Конституции Российской Федерации. Сборник материалов. М.: Издательство «Известия». 1992. С. 16–17.

**КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ПРАВОВОГО ГОСУДАРСТВА  
И ЕГО СОСТОЯНИЕ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ**

**Constitutional bases of legal state and its condition  
in modern Russia**

***Милосердов Алексей Сергеевич,***

*кандидат юридических наук,  
доцент кафедры гражданского права и процесса  
Международного юридического института  
a.miloserdov2010@yandex.ru*

***Miloserdov A. S.,***

*Candidate of Law Sciences,  
Associate Professor Department of Civil Law and process  
of the International Law Institute*

**Аннотация.** В работе автор выделил основные проблемы современного правового государства, такие как легитимность власти и проблемы равенства. Однако, несмотря на проблемные стороны современного российского гражданского общества, автор предлагает оптимальные способы их решения.

**Abstract.** In this paper, the author identified the main problems of the modern rule of law, such as the legitimacy of power and equality problems. However, despite the problematic aspects of modern Russian civil society, the author offers the best ways to solve them.

**Ключевые слова:** правовое государство; гражданское общество; конституционное право; права граждан; свободы граждан; публичная власть; равенство граждан.

**Key words:** legal state; civil society; constitutional law; rights of citizens; freedoms of citizens; public power; equality of citizens.

С принятием Конституции Российской Федерации в 1993 году было законодательно, а именно в статье 1 было провозглашено положение о том, что Россия является правовым государством.

Если полностью процитировать данную норму полностью, то получится, что: «Российская Федерация – Россия есть демократи-

ческое федеративное правовое государство с республиканской формой правления»<sup>214</sup>.

Поскольку форма правления в России республиканского типа, то демократические основы в обществе проявляются в том, что народ осуществляет свою власть через выборы и референдумы.

Сама идея правового государства является одной из важнейших основ конституционного строя, ведущей конституционной ценностью современного государства.

В современной действительности в России такое понятие как «правовое государство» стало в большей степени метафорой, в которой обычный гражданин не видит содержания. Этот термин используется для достижения политических и геополитических целей государства, а именно для того, чтобы показать зарубежным странам, что в нашем государстве действует не только рыночная экономика, но и демократический режим. Однако это грубо искажает сущность идеи правового государства, как для самого государства, так и для определённого человека.

Для понимания сущности правового государства очень важны эффективная реализация гражданином своих личных прав и свобод, наличие разных механизмов защиты этих прав и свобод, а равно и общественных институтов, которые способны контролировать деятельность государства и его должностных лиц (независимые СМИ, политические партии, общественные организации, профсоюзы).

Правовое государство существует там, где самостоятельно действуют институты гражданского общества, которые формируются гражданами без участия и давления государства. В правовом государстве стержневая идея – высшая ценность прав человека, защита автономии человека, его достоинства. Государство лишь институт, который существует для удовлетворения и защиты естественных прав человека, а любые государственные интересы все-

---

<sup>214</sup>Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Российская газета. – 1993. – 25 декабря.

гда нацелены на охрану естественных прав каждой личности и вторичны по отношению к этим правам<sup>215</sup>.

Однако в идее правового государства есть момент, который часто и необоснованно упускается из виду – это заложенные гражданами правовые ценности как социального регулятора и активного их субъективных прав, а не архаичных практик (самосуд, обращение к мафиозным организациям для разрешения споров). Любое нарушение прав как гражданами, так и государственными или коммерческими организациями не должно оставаться без реакции. Это означает, что гражданин должен знать правовые нормы, регулирующие его права, законные интересы, и иметь возможность применять их, а не отвергать право и закон. К сожалению, именно незнание своих прав и неверие в способность защитить их с помощью обращения в суд и породили правовой нигилизм, который свойствен российскому обывателю<sup>216</sup>.

Правовое государство обладает публичным характером и формируется обществом, как посредством выборов, так и разделением власти для защиты прав и свобод человека и гражданина.

Последние два года, как в СМИ, так и во всемирной сети Интернет все активней обсуждают вопрос о легитимности действующей власти. По данным социального опроса в январе 2019 года за отставку Правительства РФ проголосовало 53 процента респондентов, а все остальные подвергли его деятельность всесферной критике.

По моему мнению, в данном случае проблема кроется, прежде всего, в посещаемости выборов населением, поскольку нелегитимную власть выбирают как раз те люди, которые не пришли на выборы. Это означает, что надо, прежде всего, ходить на выборы. Право на участие в выборах – это не просто юридическое право – это, прежде всего наш долг, наша обязанность. Получается, для

---

<sup>215</sup>Малфлит К. Можно ли считать современную Россию правовым государством? // Неприкосновенный запас. 2008, № 5. – С. 8-9.

<sup>216</sup>Раянов Ф. М. Теория правового государства в России: состояние, пути переосмысления // LexRussica. 2015, № 8. – С. 21.

того, чтобы добиться каких-либо изменений, нужно активно проявлять свою гражданскую позицию (идти и голосовать).

Однако не стоит забывать и про принцип равенства сторон. К сожалению, в России говорить о равенстве чрезвычайно сложно, потому как есть люди как власть имущие, так и обладающие политической неприкосновенностью (депутаты, министры, судьи и т.д.).

В западноевропейских странах многие министры платят штрафы, если нарушают незначительные законы или, к примеру, нарушают правила дорожного движения и несут иную ответственность предусмотренную внутренним законодательством. Однако в России для министров какая-либо административная ответственность отсутствует в силу неприкосновенности, которая регламентирует российское законодательство<sup>217</sup>.

Признак равенства в России соблюдается, но пока что только формально. Для того чтобы в будущем каждый гражданин мог уверенно сказать, что «Россия – правовое государство», нужно ещё не один год государственным и местным властям достигать этой цели посредством реформ и проведения референдумов при этом перенимая положительный опыт зарубежных стран.

#### **Библиографический список:**

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Российская газета. – 1993. 25 декабря.
2. Малфлит К. Можно ли считать современную Россию правовым государством? // Неприкосновенный запас. 2008. № 5. – С. 8.
3. Самсонова О.В. Правовое государство: сущность и понятие // LexRussica. 2008. № 1. – С. 178.
4. Раянов Ф.М. Теория правового государства в России: состояние, пути переосмысления // LexRussica. 2015. № 8. – С. 21.

---

<sup>217</sup>Самсонова О. В. Правовое государство: сущность и понятие // LexRussica. 2008. № 1. – С. 178.

**ИСТОРИЧЕСКИЕ ЭТАПЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ  
КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Historical stages and prospects of development of the constitution  
of the Russian Federation**

***Мкртумова Ульяна Игоревна,***  
*студентка 1 курса колледжа Одинцовского филиала*  
*Международного юридического института*  
***Mkrtumova U. I.,***  
*1st year student of the College of the Odintsovo branch*  
*International law Institute*

***Научный руководитель: Гришина Татьяна Михайловна,***  
*преподаватель кафедры теории права и государственно-правовых*  
*дисциплин Международного юридического института*  
***9151222729@mail.ru***  
***Scientific adviser: Grishina T. M.,***  
*Lecturer of the Department of theory of law and state-law disciplines*  
*of the International law Institute*

**Аннотация.** В данной статье в исторической ретроспективе рассмотрены особенности конституционного развития России, а также возможные направления эволюции действующей Конституции РФ, с целью сохранения государством устойчивого равновесия в условиях обострения политических, социально-экономических противоречий и роста нестабильности мировой политической и экономической системы.

**Abstract.** In this article, in historical retrospect, the features of the constitutional development of Russia, as well as possible directions of the evolution of the current Constitution of the Russian Federation, in order to maintain a stable state balance in the conditions of aggravation of political, socio-economic contradictions and growing instability of the world political and economic system are describes.

**Ключевые слова:** основы, конституция, общество, положение, РСФСР, государство, закон, акт, идеология, ценности.

**Key words:** foundations, Constitution, society, position, RSFSR, state, law, act, ideology, values.

Конституция, являясь единым политико-правовым документом, части которого взаимосвязаны между собой, пронизана едиными смысловыми основами политического и социально-экономического развития общества, государственно-правового строительства. Основной закон государства – это нормативная модель организации жизни общества, охватывающая все его сферы и наиболее важные проявления общественной жизни<sup>218</sup>.

Весь исторический опыт существования конституционных правовых актов (само понятие «конституция» использовалось для обозначения правовых актов ещё в Древнем Риме в период с 30-х годов до н.э. и по 476 год н.э.), указывает на то, что социальным предназначением Базового Закона является то, что он представляет собой идеологический, политический и юридический документ общества и государства.

Сущность конституции обнаруживается при анализе её в качестве идеологического документа, в котором провозглашаются признанные на конкретном историческом этапе в определенном обществе моральные и духовные ценности, лежащие в основе законов и других нормативно-правовых актов (НПА); эти ценности утверждаются в качестве незыблемого авторитета и призывает к уважению закрепленных в Конституции нравственных и духовных идеалов народа.

В качестве политического документа общества и государства она:

1. Утверждает вопрос о роли официальной публичной, в том числе и государственной власти в обществе, а также закрепляет формы и организационную структуру власти;
2. Закрепляет достигнутую данным обществом ступень развития демократии, а также признаёт и провозглашает гарантии развития гражданского общества;
3. Устанавливает основы взаимоотношений между индивидом, с одной стороны, и государством в целом, с другой стороны,

---

<sup>218</sup> Силаева А.О. Реализация и защита Конституции РФ. Конституция РФ: сущность, понятие и способы её реализации и защиты / Пробелы в российском законодательстве // 2014. С. 2

таким образом, определяя степень свободы человека и гражданина;

4. Устанавливает в своем тексте формы собственности и закрепляет роль государства в системе социально-экономической и хозяйственной деятельности общества;

5. Определяет государственную стратегию по направлениям внутренней и внешней политики государства;

6. Закрепляет самые значимые в политическом отношении институты.

Принятие действующей Конституции РФ стало важнейшим событием и для современной России, и для истории страны в целом. Этот фундаментальный правовой акт выполнил ключевую роль в укреплении суверенитета государства и законность власти; создал прочный правовой фундамент, на котором основывается все российское действующее законодательство; утвердил приоритет прав и свобод человека; установил новый, демократический статус российской государственности.

Третьим элементом социального назначения конституции является то, что она является юридическим документом общества и государства, то есть представляет собой особый закон, обладающий высшей юридической силой в государстве, чем все иные НПА и подзаконные правовые акты<sup>219</sup>.

Для того, чтобы по достоинству оценить значимость факта принятия действующей Конституции необходимо проследить все исторические этапы конституционного развития России:

### **1. Манифест 1905 года – как прообраз Конституции**

Первую законную попытку создать в России конституционную монархию предприняли в 1905 году, когда царский манифест ограничил самодержавие и провозгласил основные права и свободы человека.

В 1906 году были приняты Основные законы о Государственной Думе и Государственном Совете. Таким образом, вводился

---

<sup>219</sup> Югов А. А. Сущность, содержание и форма Конституции РФ: вариант осмысления социального предназначения Основного Закона // Актуальные проблемы права: материалы IV Междунар. науч. конф. (г. Москва, ноябрь 2015 г.). – М.: Буки-Веди, 2015. – С. 45.

принцип «разделения властей», но термин «конституция» еще не употреблялся. По поводу этих событий в ученом сообществе неоднозначное мнение: одни авторы считают, что в начале XX века в России, таким образом, была установлена конституционная монархия, другие же утверждают, что этого не произошло, так как, несмотря на предпринятые шаги, верховные власти не изменились.

## **2. Конституция 1918 года**

В 1918 году была принята Конституция РСФСР, но желательная модель «свободного союза свободных наций», «свободного общества всех трудящихся России» не удалась<sup>220</sup>. Конституция закрепила, что Российская Республика – это свободное социалистическое общество всех трудящихся (рабочих и крестьян) России. Характер первой российской Конституции 1918 года полностью был предопределен необходимостью революционной борьбы, и ликвидации эксплуататорского класса<sup>221</sup>. В Конституции открыто выражалась идея «диктатуры пролетариата» в качестве политической системы, главенствующей в обществе России. Историческими задачами диктатуры пролетариата являлись: уничтожение эксплуатации человека человеком, ликвидация классового неравенства, подавление эксплуататоров и установление социалистической организации общества. Она характеризовалась следующими признаками:

1. Не обладала преемственностью, поскольку являлась первой Конституцией социалистического государства.

2. Была чрезмерно идеализирована по сравнению со всеми последующими советскими конституциями.

3. Содержала большое число специфических правовых норм: норм-принципов, норм-целей, концепций, дефиниций и др.

4. Закрепляла «необходимость» применения насилия для утверждения социалистического строя и многое другое<sup>222</sup>.

---

<sup>220</sup> Лебедев В. А. Конституционное развитие российского государства // Вестник Челябинского государственного университета // 2001 год – С. 12

<sup>221</sup> Конституция (Основной Закон) СССР. Принята II Всесоюзным съездом Советов 31 января 1924 года [https://ru.wikisource.org/wiki/Конституция\\_СССР\\_\(1924\)\\_первоначальная\\_редакция\\_\(дата\\_обращения:\\_04.11.2018\)](https://ru.wikisource.org/wiki/Конституция_СССР_(1924)_первоначальная_редакция_(дата_обращения:_04.11.2018))

<sup>222</sup> Югов А. А. Сущность, содержание и форма Конституции РФ: вариант осмысления социального предназначения Основного Закона // Актуальные проблемы

### **3. Конституция 1925 года**

Конституция РСФСР, принятая 11 мая 1925 года, была сформирована на базе первой советской Конституции 1924 года, состоящей из двух разделов: Декларации об образовании СССР и Договора об образовании СССР. Она отразила статус молодого государства как субъекта федерации с более сложной конструкцией. Она содержала правовые нормы об объединении РСФСР с другими республиками в единое государство. Закреплялись нововведения в структуре и компетенции органов государственной власти и управления<sup>223</sup>. Особенности Конституции РСФСР 1925 года следующие:

1. Она отразила факт вхождения РСФСР в СССР<sup>224</sup>.

2. В связи с появлением субъектов РСФСР в её Конституцию были включены положения, определяющие статус этих субъектов и полномочия Федерации в отношении них.

Вторая Конституция РСФСР (1925 года) выразила смягчение политической и экономической обстановки в стране, происшедшее в связи с окончанием гражданской войны и образованием СССР. Эта Конституция юридически оформила новый государственно-правовой статус России как одной из союзных республик в составе СССР. Конституционно закреплялось федеративное устройство России. Статья 2 Конституции РСФСР 1925 года гласила “Российская Республика есть социалистическое государство рабочих и крестьян, строящееся на основе федерации национальных советских республик”<sup>225</sup>. Эта Конституция подробно содержала нормы, определяющие устройство советской власти: полномочия Всероссийского Съезда Советов, ВЦИК и СНК, закрепляла систему

---

права: материалы IV Междунар. науч. конф. (г. Москва, ноябрь 2015 г.). – М.: Буки-Веди, 2015. – С. 43–49.

<sup>223</sup> Лебедев В. А. Конституционное развитие российского государства // Вестник Челябинского государственного университета // (г. Челябинск, 2001) – С. 12

<sup>224</sup> Конституция (Основной Закон) СССР. Принята II Всесоюзным съездом Советов 31 января 1924 года [https://ru.wikisource.org/wiki/Конституция\\_СССР\\_\(1924\)\\_первоначальная\\_редакция\\_\(дата\\_обращения:\\_04.11.2018\)](https://ru.wikisource.org/wiki/Конституция_СССР_(1924)_первоначальная_редакция_(дата_обращения:_04.11.2018))

<sup>225</sup> Конституция (Основной закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики: утв. Постановлением XII Всероссийского Съезда Советов от 11 мая 1925 г [http://cap.ru/home/112/vladimir/20let\\_Konstitucii\\_RF/disk/pdf/razdel\\_05\\_3/3.pdf](http://cap.ru/home/112/vladimir/20let_Konstitucii_RF/disk/pdf/razdel_05_3/3.pdf) (дата обращения: 04.11.18)

органов власти автономных социалистических республик, избираемую процедуру, бюджетные права РСФСР, государственную символику, структуру местных органов, которые в те времена представляли собой нижнее звено единой государственной власти.

#### **4. Конституция 1937 года**

21 января 1937 года, Чрезвычайным 17-ым Всероссийским съездом Советов был принят новый Основной Закон РСФСР – «Конституция победившего социализма»<sup>226</sup>. Ее принятие ознаменовало начало следующего этапа конституционной реформы – разработки и утверждения конституций других союзных республик, которые совместно с союзной Конституцией, должны были составить законодательную систему СССР на новом этапе государственного развития. Очередную Конституцию отличали следующие черты:

1. Классовая сущность Основного закона сохранилась, но форма ее выражения стала значительно либеральнее. Пример: лишение политических прав граждан по социальному признаку.

2. Была закреплена руководящая роль ВКП(б), что свидетельствовало о фактическом сохранении классовой сущности Конституции.

3. Впервые введены главы об основных правах и обязанностях граждан.

4. Конституция провозгласила закрепление экономических основ социализма: отмену частной собственности, господство социалистической системы хозяйства и социалистической собственности на средства производства.

5. Юридическая форма Конституции стала более совершенной: в ней были выделены генеральные государственно-правовые институты; появились такие главы как: «Общественное устройство», «Государственное устройство», «Основные права и обязанности граждан»<sup>227</sup>.

---

<sup>226</sup> Лебедев В. А. Конституционное развитие российского государства // Вестник Челябинского государственного университета // (г. Челябинск, 2001) – С. 13

<sup>227</sup> Югов А. А. Сущность, содержание и форма Конституции РФ: вариант осмысления социального предназначения Основного Закона // Актуальные проблемы права: материалы IV Междунар. науч. конф. (г. Москва, ноябрь 2015 г.). – М.: Буки-Веди, 2015. – С. 46.

## **5. Конституция 1978 года**

12 апреля 1978 года Верховным Советом РСФСР была принята 4-ая Конституция РСФСР, в которой была сохранена прежняя форма государства, включая государственное устройство, но несколько усовершенствована система государственной власти. Новеллой явился тот факт, что Конституция содержала новые статьи о правах граждан, но в основном содержании, в соответствии с Конституцией СССР 1977 года, закрепляла правовые нормы о построении развитого социализма, о социальной однородности общества, о совершенствовании социалистических отношений. Права гражданам, особенно политические, предоставлялись в большей степени в целях укрепления социалистической системы и строительства коммунизма. Использование их по иному назначению являлось правонарушением. Руководящая роль коммунистической партии смягчена положением о том, что «все партийные организации действуют в рамках Конституции», что, однако не помешало партии управлять государством (государственными органами) и правом. Государство объявлялось советским и социалистическим, но не правовым. Оно рассматривалось как «основное орудие строительства социализма и коммунизма».

В конце 80-х годов в Конституцию РСФСР 1978 года было внесено примерно 300 поправок, включая редакционные, которые существенно изменили ее социальное и политическое содержание, однако в ней оставалось многое от времен социализма, в том числе, основа управления государством.

В начале 90-х годов возникла необходимость принятия нового Основного Закона, что было обусловлено следующими причинами:

– Конституция РСФСР 1978 года принималась как конституция республики в составе СССР, а в 1991 году СССР распался;

– Конституция РСФСР 1978 года устанавливала систему власти Советов, а в 1990 году эта система уже не могла работать эффективно;

– в 1991 году прекратила существование КПСС, руководящая роль которой была закреплена в Конституции 1978 года;

- в 1992 году в России началась радикальная экономическая реформа, а последняя Конституция закрепляла в экономике социалистический уклад;
- в России образовалась многопартийность;
- в систему государственной власти была введена должность Президента России<sup>228</sup>.

Следует отметить, что несмотря на формальность многих положений советских конституций, именно в этих Основных Законах были заложены основные принципы нормативного регулирования прав и свобод человека, основы юридического верховенства конституций, что явилось предпосылкой построения будущей российской государственности и принятия Конституции 1993 года – конституции правового государства<sup>229</sup>.

### **6. 1993 – действующая Конституция РФ**

12 декабря 1993 года на всенародном общероссийском референдуме была принята Конституция РФ, которая стала важным этапом реформирования государственных органов, провозгласив действие фундаментального принципа осуществления публичной власти – единства государственной власти, с одновременным ее разделением на законодательную, исполнительную и судебную. Местное самоуправление не включается в эту систему, а является особой формой публичной власти – народовластием. Таким образом, действующая Конституция РФ представляет собой единый, обладающий особыми юридическими свойствами НПА, посредством которого: учреждаются основные принципы устройства общества и государства; определяются субъекты государственной власти, а также механизм её осуществления; закрепляются охраняемые государством права, свободы и обязанности человека и гражданина.

Действующую Конституция отличают следующие признаки:

---

<sup>228</sup> Лебедев В. А. Конституционное развитие российского государства // Вестник Челябинского государственного университета // (г. Челябинск, 2001) – С. 14.

<sup>229</sup> Югов А. А. Сущность, содержание и форма Конституции РФ: вариант осмысления социального предназначения Основного Закона // Актуальные проблемы права: материалы IV Междунар. науч. конф. (г. Москва, ноябрь 2015 г.). – М.: Буки-Веди, 2015. – С. 47.

1. Верховенство Конституции РФ означает, что ее нормам должна соответствовать не только деятельность всех государственных органов и общественных организаций, но также действия должностных лиц и граждан.

2. Высшая юридическая сила Конституции предполагает, что её нормы создают базу и ставят границы допустимого для всех НПА государства.

3. Конституция – ядро правовой системы РФ, так как именно она определяет процесс правотворчества.

4. Особая охрана (с помощью специальных органов, таких как: Конституционный суд, Президент РФ, прокуратура, а также вся система органов государственной власти).

5. Усложнённый порядок пересмотра и принятия поправок. Особенно это касается норм, регулирующих основные права и свободы человека и гражданина, а также основы конституционно-го строя России (1,2 и 9 главы).

Конституция 1993 года изначально была создана как Основной Закон «переходного» периода, сочетающая в себе признаки, свойственные государству с высокоцентрализованной системой управления экономической и различными сферами жизни общества с признаками основного конституционного акта, свойственного государству с рыночной экономикой. Но прошло уже 25 лет, а российский народ продолжает жить по этой «временной» конституции, вносимые изменения не смогли коснуться основ конституционного строя. В настоящее время российское общество имеет два подхода к этой проблеме:

1. Существует мнение о том, что Конституцию не надо менять. В обоснование этому утверждению приводятся такие аргументы: Конституция не исчерпала своего потенциала, она может и должна использоваться гораздо в большей степени; недостатки ее могут быть преодолены без ее преобразования путем принятия федеральных законов или с помощью актов толкования ее норм Конституционным Судом РФ.

2. В последние годы возникают предположения о возможной разработке проекта новой Конституции<sup>230</sup>.

Но самым реальным в ближайшем будущем путь конституционного развития представляется как процесс внесения поправок и дополнений в действующую Конституцию, при устойчивом сохранении и неизменности основного содержания Конституции.

До сих пор, законодателем не был принят федеральный конституционный закон о Конституционном собрании (несмотря на многочисленные законодательные инициативы), а ведь только этот (пока несуществующий орган) может принять решение о возможности принятия нового Основного Закона государства или же о дальнейшем официальном толковании конституционных норм Конституционным Судом РФ.

Главное в конституционном развитии России видится в том, чтобы найти ту золотую середину и сохранить устойчивое равновесие в нестабильных социально-экономических, идеологических, внешнеполитических и иных проблемах современного мира. Основная цель: помочь России выстоять перед сегодняшними вызовами и продолжить свое многовековое великодержавное развитие<sup>231</sup>.

#### **Библиографический список:**

#### **Нормативно-правовые акты:**

1. Конституция РСФСР. Утверждена V Всероссийским съездом Советов 10 июля 1918 года [https://ru.wikisource.org/wiki / Конституция\\_РСФСР\\_\(1918\)](https://ru.wikisource.org/wiki/Конституция_РСФСР_(1918)).

2. Конституция СССР. Принята II Всесоюзным съездом Советов 31 января 1924 года [https://ru.wikisource.org/wiki/Конституция\\_СССР\\_\(1924\)](https://ru.wikisource.org/wiki/Конституция_СССР_(1924)).

---

<sup>230</sup> Советов И.К. Конституция России: достижения, противоречия, перспективы / Юридические науки // 8 Историческая и социально-образовательная мысль. 2014. № 1 (23). С. 346.

<sup>231</sup> Югов А. А. Сущность, содержание и форма Конституции РФ: вариант осмысления социального предназначения Основного Закона // Актуальные проблемы права: материалы IV Междунар. науч. конф. (г. Москва, ноябрь 2015 г.). – М.: Буки-Веди, 2015. – С. 43–49.

3. Конституция РСФСР: утв. Постановлением XII Всероссийского Съезда Советов от 11.05.1925 [http://cap.ru/home/112/vladimir/20let\\_Konstitucii\\_RF/disk/pdf/razdel\\_05\\_3/3.pdf](http://cap.ru/home/112/vladimir/20let_Konstitucii_RF/disk/pdf/razdel_05_3/3.pdf)

4. Конституция РСФСР (Принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета РСФСР 9-го созыва 12.04.1978) [https://ru.wikisource.org/wiki/Конституция\\_РСФСР\\_\(1978\)](https://ru.wikisource.org/wiki/Конституция_РСФСР_(1978))

5. "Конституция РФ" (принята всенародным голосованием 12.12.1993) [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_28399/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/)

#### **Специальная литература:**

1. Лебедев В. А. Конституционное развитие российского государства // Вестник Челябинского государственного университета // (г. Челябинск, 2001)

2. Силаева А.О. Реализация и защита Конституции РФ. Конституция РФ: сущность, понятие и способы её реализации и защиты / Пробелы в российском законодательстве // 2014. С. 1–4.

3. Советов И.К. Конституция России: достижения, противоречия, перспективы / Юридические науки // 8 Историческая и социально-образовательная мысль. 2014. № 1 (23). С. 344–347.

4. Югов А. А. Сущность, содержание и форма Конституции РФ: вариант осмысления социального предназначения Основного Закона // Актуальные проблемы права: материалы IV Междунар. науч. конф. (г. Москва, ноябрь 2015 г.). – М.: Буки-Веди, 2015. – С. 43–49.

---

## СУДЬБА РЕФЕРЕНДУМА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

### The fate of the referendum in the Russian Federation

*Молчанова Софья Михайловна,*

*студентка 2-го курса Международного юридического института*

*sofya.molchanova.98@mail.ru*

*Molchanova S. M.,*

*2-year student of the International Law Institute*

**Аннотация.** Автором статьи рассматриваются основные аспекты существования референдума и дальнейшие его пути развития в РФ.

**Abstract.** The author of the article examines the main aspects of the existence of a referendum and its further development in the Russian Federation.

**Ключевые слова:** референдум, Российская Федерация, развитие, история, народ.

**Key words:** referendum, Russian Federation, development, history, people.

Как и все законодательство в целом, референдум в пору своего законодательного становления претерпевал определенные изменения. Если провести экскурс по законодательной системе последних 23-х лет, то можно смело сказать, что история проведения референдумов в России получила нечастое применение. Но не стоит избегать того факта, что хроника все же насчитывает выдающиеся референдумы, которые в той или иной мере определили ключевые моменты развития страны. С таких событий началось становление основ демократии в стране.

Стоит начать с референдума о судьбе Союза, проведенного 17 марта 1991 года. Это был единственный и соответственно первый референдум за 70-летний период существования Союза Советских Социалистических Республик.

Основным вопросом, вынесенным на референдум был вопрос: «Считаете ли вы необходимым сохранение Союза Советских Социалистических Республик как обновлённой федерации равноправных суверенных республик, в которой будут в полной мере

гарантироваться права и свободы человека любой национальностью?». Несмотря на то, что данное мероприятие было инновацией для граждан, в референдуме приняло участие 148 574 606 граждан Союза Советских Социалистических Республик – это 80,0 % от включенных в списки 185 647 355 человек. Если говорить подробнее и опираясь на авторитетный источник<sup>232</sup>, то из общего количества участвующих в референдуме, ответили «да» 113 512 812 (что составило 76,4 % от участвующих). Ответ «нет» дало намного меньше избирателей, всего 32 303 977 (21,7 %). Как видно из расчетов, за сохранение Союза Советских Социалистических Республик проголосовало намного больше народа, но вопреки высказанной на референдуме воле народа, Советский Союз менее чем через год прекратил свое существование по объективным причинам.

В это же время прошел референдум о введении поста Президента Российской Советской Федеративной Социалистической Республики. Несмотря на то, что правительство проигнорировало решение народа на первом референдуме, явка на данный референдум была также высокой. В референдуме приняло участие 75,09 % граждан Российской Советской Федеративной Социалистической Республики, из них ответило «да» 69,85% – тем самым поддержав предложение. Как следствие, через три месяца 12 июня 1991 года пост Президента РФ занял Борис Николаевич Ельцин, он стал первым президентом Российской Федерации.

Как пролонгацией всенародных опросов, 25 апреля 1993 года, послужил референдум в условиях «молодой демократии». Явка на этот референдум была поменьше, чем в предыдущих двух, она составляла 107 310 374 человека, но бюллетени для голосования получили 69 222 858 человек – это 64,178 % от числа граждан, имеющих право голоса.

На референдум было вынесено всего 4 вопроса: «Доверяете ли вы Президенту Российской Федерации Борису Ельцину?; Одобряете ли вы социально-экономическую политику, осуществляемую президентом и правительством РФ с 1992 года?; Считаете ли Вы необходимым проведение досрочных выборов президента Россий-

---

<sup>232</sup>Постановление ВС СССР от 21.03.1991 № 2041–1 "Об итогах референдума СССР 17 марта 1991 года"// "Ведомости СНД СССР и ВС СССР", 1991, № 13, ст. 350.

ской Федерации?; Считаете ли Вы необходимым проведение досрочных выборов народных депутатов Российской Федерации?»

Опираясь на официальные данные<sup>233</sup>, на первый вопрос ответило «да» – 58,7 %; на второй – 53,0 %; на третий – 49,5 %; на четвертый – 67,2 %.

Стоит отметить, что результаты опроса вызвали спор, причиной этого стало применение разных методик подведения итогов, а это недопустимо для такого случая, когда выражается мнение граждан всей страны. В связи с этим референдум породил множество юридических, политических, морально-этических вопросов. Как уже было заметно, референдум не поспособствовал смягчению политического противостояния и конституционного кризиса, что вылилось в указ о роспуске Верховного Совета от 21 сентября 1993 года. Несколько позже, это привело к вооруженной конфронтации приверженцев Верховного Совета России и правоохранительных органов, которые хранили верность Президенту, 3–4 октября 1993 года. Стоит отметить, что еще до проведения референдума, имели место быть неуверенности в его итогах и прогнозах: «Прежде чем затевать референдум, надо было подумать о его последствиях. Поскольку на Съезде не были четко и точно оговорены все моменты возможной интерпретации итогов референдума, я чувствую, что ничего, кроме их «интерпретации», не будет<sup>234</sup>».

После всех произошедших событий, 12 декабря 1993 года путем референдума приняли новую Конституцию РФ<sup>235</sup>. Этот референдум был последним в череде общероссийских выборов мероприятий.

За новый основной закон отдали голос 58,42 %, к слову в голосовании участвовало 54,79 %. В этой Конституции закрепился расширенный спектр полномочий Президента с двухпалатным Парламентом (иначе Федеральным Собранием). Естественно, как следствие были проведены выборы в Государственную Думу и

---

<sup>233</sup> Сообщение Центральной комиссии всероссийского референдума об итогах референдума, состоявшегося 25 апреля 1993 года // РГ. 1993. 6 мая.

<sup>234</sup> Абдулатипов Р. Г. Парадоксы суверенитета. Перспективы человека, нации, государства. – М., 1995. – 224 с.

<sup>235</sup> Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993// РГ 25 декабря 1993.

Совет Федерации, чтобы Федеральное Собрание могло вести свою деятельность.

Со временем в России произошли изменения, которые существенно повлияли на общероссийский опрос с правовой точки зрения. Уже 10 октября 1995 года в России был принят Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации»<sup>236</sup>. Постановлением которого стало то, что в проведение референдума должно участвовать не менее 2 млн граждан, включающие в себя многие субъекты России. Также теперь Президент, с согласия Конституционного Суда РФ принимает решение, назначить дату референдума, путем издания Указа о назначении референдума в РФ. Теперь глава государства не имеет права поводить референдум в последний год его полномочий и в период избирательной кампании, также это правило касается Государственной Думы Федерального Собрания. Также по закону нельзя проводить референдум в условиях чрезвычайного или военного положений. Помимо всего вышеперечисленного закон прописал вопросы, которые категорически нельзя было выносить на референдум.

В референдуме имели право участвовать граждане РФ достигшие 18-тилетнего возраста. Не имели права голоса граждане, которые были признаны судом недееспособными или вовсе находящиеся в местах лишения свободы по приговору суда.

Как уже говорилось, после принятия в законную силу Конституции России референдумов на федеральном уровне больше не проводилось. Теперь хотелось бы сказать несколько слов о референдумах в ряде субъектов, об объединении регионов которые произошли с 2003 по 2007 годы, согласно федеральному конституционному закону «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации»<sup>237</sup>.

---

<sup>236</sup> Федеральный конституционный закон от 10.10.1995 № 2-ФКЗ (ред. от 28.06.2004) "О референдуме Российской Федерации" // РГ, № 204, 19.10.1995; "Собрание законодательства РФ", 16.10.1995, № 42, ст. 3921.

<sup>237</sup> Федеральный конституционный закон от 17.12.2001 № 6-ФКЗ (ред. от 31.10.2005) "О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации" // "Парламентская газета", № 238–239,

За региональным уровнем последовал и местный. В 2010-е годы референдумы на муниципальном уровне очень ярко фигурировали. Этому оказало содействие Постановление Правительства РФ «О внесении изменений в правила предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку государственных программ субъектов Российской Федерации и муниципальных программ». Данный акт представил собой совокупность норм, предназначенных для исполнения: Были выработаны правила проведения местного референдума, порядок организации и его проведения, закрепленные муниципальными правовыми актами. Эти правила были приняты без существенных изменений и доработок Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ. Помимо прочего была введена программа, которая предусматривала получение федерального финансирования для муниципалитетов с населением выше 20 000 человек, которые предложили свои проекты по благоустройству парковых зон отдыха на референдум. Таким образом, даже малое муниципальное объединение избирателей чувствовало себя сопричастным к судьбоносным решениям референдума.

В связи с преобразованиями, произошедшими в нашем обществе, законодательство по части референдума претерпело значительные изменения, которые затронули не только федеральный уровень, но и субъекты РФ, то есть региональный.

В современном обществе сложилась объективная необходимость в проведение референдумов, как неотъемлемая часть демократических инноваций. Референдум как демократический институт, подкреплённый обновлённой законодательной базой<sup>238</sup> должен быть поддержан и принят широкими слоями населения. Главной своей задачей референдум ставит решение политических вопросов, четко выраженную просветительскую и направляющую

---

20.12.2001; РГ, № 247, 20.12.2001; "Собрание законодательства РФ", 24.12.2001, № 52 (1 ч.), ст. 4916.

<sup>238</sup> Федеральный конституционный закон от 28.06.2004 № 5-ФКЗ (ред. от 18.06.2017) "О референдуме Российской Федерации" //"Парламентская газета", № 117, 30.06.2004; РГ, № 137-д, 30.06.2004; "Собрание законодательства РФ", 05.07.2004, № 27, ст. 2710.

деятельность. Эта деятельность будет крайне актуальна, если общественное мнение под влиянием псевдодемократических призывов и лозунгов сделает крен в сторону ложных социальных ценностей. Таким образом, открытость и прозрачность проведения референдума гарантирует создание всех необходимых организационных и других технических условий для проведения всенародных, демократических голосований.

Следуя статье 3 Конституции<sup>239</sup>, можно подытожить тот факт, что высшим непосредственным выражением власти народа является референдум а также свободные выборы. Все решения принятые Всероссийским референдумом, обладают высшей юридической силой и обязательны для применения на всей территории РФ. Основная черта, которая отличает выборы от референдума, состоит в объекте выражения воли народа. При выборах – это кандидат на какую-либо выборную должность, при референдуме – определенный вопрос, который требует соглашения или опровержения.

У референдума есть множество видов. В зависимости от содержания законопроекта выделяются такие виды референдума как конституционный и обыкновенный. Помимо этого существуют превентивный или дозаконодательный и утверждающий или послезаконодательный – это виды, зависящие от времени проведения. Существует градация по порядку проведения: обязательный референдум – на котором присутствие обязательно. Факультативный референдум – на котором присутствие не обязательно, но желательно.

На общегосударственный референдум выносятся вопросы общедолевого значения. На референдум субъекта Федерации могут быть вынесены вопросы, которые касаются только субъекта России, то есть, задачи, которые находятся в их ведении или в ведении РФ и субъекта Федерации, но при условии, если темы для

---

<sup>239</sup> "Конституция Российской Федерации" (принята всенародным голосованием 12.12.1993)//Официальный текст Конституции РФ с внесенными поправками от 21.07.2014 опубликован на Официальном интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 01.08.2014, в "Собрании законодательства РФ", 04.08.2014, № 31, ст. 4398.

вопроса не урегулированы Конституцией России и федеральными законами. Аналогично, если устраивается местный референдум, то там будут вынесены вопросы, которые касаются только местного значения.

Также есть вопросы, которые не подлежат обсуждению, это: вопрос о смене статуса субъектов России; запрещается обсуждение продолжительности полномочий Президента, а также Совета Федерации и Государственной Думы, тем более запрещается поднимать вопрос об отсрочке или проведении внеочередных выборов этих госорганов; внесение изменений в структуру федеральных налогов и сборов и их оплаты; принятие мер по профилактике, безопасности и здоровья населения; также в список запретных вопросов включены амнистия и помилования; запрещенными для обсуждения являются задачи принятия внесенных изменений в федеральный бюджет, что могло бы повлечь за собой внутренние изменения финансовых обязательств государства, что само по себе недопустимо. Помимо перечисленного, не стоит упускать из виду, что вопросы референдума не должны ставить рамки для общепризнанных прав и свобод человека и гражданина или вовсе отменять их.

Статья 13 основополагающего закона о регулировании референдума определяет три фактора, которые исключают назначение и осуществление референдума: Референдум не назначается в условиях военного положения, когда его предполагается проводить на оккупированной территории. Референдум проводится через три месяца после отмены военного положения на обозначенной территории. Иначе можно сказать, что многие ключевые моменты в сфере законодательного регулирования референдума не поменялись.

Правом отказа в назначении референдума обладают органы государственной власти субъекта России, орган местного самоуправления. Отказ может быть получен в случае нарушения нормативно правовых актов, регулирующих подготовку и проведение референдума.

Уставом муниципального совета устанавливается срок, в течение которого референдум субъекта России и местный референдум с аналогичной формулировкой не проводится. Для офици-

ального опубликования результатов референдума существуют определенные временные рамки, которые не могут превышать два года.

Подготовку и проведение референдума производят: Центральная избирательная комиссия функционирует в свойстве Центральной комиссии референдума. Вся техническая работа по подготовке голосования ложится на плечи избирательных комиссий. В свою очередь, центральные комиссии субъектов действуют и функционируют в варианте комиссий субъектов России по проведению референдума, также в подготовке участвуют территориальные и участковые комиссии по проведению референдума. Все вышеперечисленные комиссии придерживаются принципа коллегиальности, гласности, открытости. Для голосования и как следствие, подсчета голосов образуются участки референдума, оформляются перечни граждан. По вопросам, которые вынесены на референдум, производится агитация. Референдум будет считаться проведенным и решение вступит в силу при условии, если проголосовало больше половины граждан, которые имеют на это право. Решение вступит в силу со дня его официального опубликования Центральной комиссией референдума, и изменить данное решение можно будет с помощью решения на новом референдуме, посвященном данному вопросу.

Также участие в референдуме закреплено в соответствующем федеральном законе, который определяет основные гарантии реализации гражданами их конституционного права избирать и быть избранными в органы государственной власти и в органы местного самоуправления, на всех уровнях проведения референдума и выборов<sup>240</sup>. Как видно из законодательной базы, данное право строго защищается Российской Федерацией и ее субъектами, тем самым оберегая его от постороннего воздействия<sup>241</sup>.

---

<sup>240</sup> Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 05.02.2018) "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации"// "Парламентская газета", № 110–111, 15.06.2002; РГ, № 106, 15.06.2002; "Собрание законодательства РФ", 17.06.2002, № 24, ст. 2253.

<sup>241</sup> Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 31.03.2011 № 5 (ред. от 09.02.2012) "О практике рассмотрения судами дел о защите избирательных прав и

Как уже говорилось выше общегосударственный референдум — это тот референдум, на который выносятся вопросы общегосударственного значения. Справедливости ради, стоит отметить, что данная конфигурация референдума редко исполнялась государством. Государство еще с самого появления института референдума не исполняла волю людей, ссылаясь на проблемы в обществе.

Если брать современную ситуацию с повышением пенсионного возраста, то она лишь подтверждает вышесказанное. На данный момент тема повышения пенсионного возраста остается актуальной, так как Федеральный закон № 350 не вошел в законную силу. В связи с этим, граждане которые против данных нововведений в сфере пенсионного обеспечения, а коих примерно 77 %, готовы голосовать на референдуме. Но как видно на данный момент, желание граждан не до конца принимается в расчет. Из этого выходит, что Правительство РФ принимает все меры к исправлению этой ситуации.

«29 августа 2018 года председатель Центризбиркома Российской Федерации Элла Памфилова сообщила, что всероссийский референдум о повышении пенсионного возраста может состояться в одно из воскресений в середине весны 2019 года, если его инициатором удастся договориться между собой. Ранее ЦИК России одобрил формулировки вопросов для пенсионного референдума пяти различных инициативных групп»<sup>242</sup>.

Местный референдум предназначен для решения вопросов на местном уровне. Местный уровень позволяет более полно охватить весь спектр мнений и принять во внимание. В РФ местный референдум положительно себя зарекомендовал. Стоит привести два примера успешных исходов голосования в Татарстане и в Башкортостане а также в Талдоме.

20 ноября 2016 года в 42 муниципальных районах Татарстана прошли референдумы. Жители 851 села решали, готовы ли они дополнительно платить деньги на благоустройство своих территорий, при условии, что на один вложенный рубль власти из респуб-

---

права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" // РГ, № 75, 08.04.2011; "Бюллетень Верховного Суда РФ", № 6, июнь, 2011.

<sup>242</sup> <https://www.bbc.com/russian>

ликанского бюджета добавляют еще четыре рубля. Не секрет, что районы, особенно сельские, часто страдают из-за нехватки бюджетных средств. А потому инфраструктура в деревнях и селах оставляет желать лучшего. Эту проблему позволяет решить программа, которой уже 4 года. Главное, что требуется от жителей, – активная гражданская позиция и желание сдать выбранную на референдуме сумму денег на общественные нужды один раз в год. С 2013 года жители региона в рамках программы вложили суммы разовых платежей на 200–500 рублей в развитие своих поселений 377,8 миллиона рублей. Соответственно, республика добавила им еще более 1,4 млрд рублей по формуле «4 государственных рубля на 1 народный рубль». Явка была не малочисленной: 30–40 %. Выдвинутый на референдум вопрос звучал так: «Согласны ли вы ввести на территории муниципального образования разовый платеж в порядке средств самообложения?». В целях конкретики стоит уточнить, что «самообложение» не является налогом и как следствие он не принудительный. Решение о введении самообложения может быть принято только на сходе или референдуме жителей муниципального образования, если за него проголосовали более 50 % участников референдума. Ни глава поселения, ни депутаты не наделены правом его установления. При этом в голосовании должны участвовать свыше половины прописанных в поселении совершеннолетних избирателей<sup>243</sup>.

В Башкортостане завершилось голосование на выборах депутатов Госсовета – Курултая Республики Башкортостан и представительных органов местного самоуправления региона.

В республике в Единый день голосования – в воскресенье 9 сентября 2018 года прошло 22 избирательные кампании. Замещалось 147 мандатов. К 18.00 на выборах в Башкирии проголосовали 40,26% избирателей. Возможностью проголосовать по месту нахождения воспользовались 25 690 человек. В списки для голосования было внесено 3 миллиона 50 тысяч 303 человека. Именно столько жителей региона обладали избирательным правом, по данным на 1 июля 2018 года.

---

<sup>243</sup> Корякин О. Скинемся по рублю? В Татарстане прошли референдумы: готовы ли жители дополнительно платить деньги на благоустройство // РГ. 2016. 21 ноября.

В республике раз в пять лет проводятся выборы в региональный парламент. Население республики выбирало 110 депутатов законодательного собрания. Половина из числа депутатов избиралась по одномандатным округам, а вторая половина – по спискам политических партий. На выборах депутатов Госсобрания Башкортостана шестого созыва были введены комплексы обработки избирательных бюллетеней, с использованием которых 49,27 % проголосовали. Данная система была введена на 811 избирательных участках.<sup>244</sup>

В городе Талдоме, находящимся на границе Московской области, 13 декабря 2016 года произошли массовые волнения. На центральной площади города был проведен митинг против предполагаемого объединения всех поселений Талдомского района в один большой городской округ. Вследствие такой быстро набирающей обороты реформы, семь человек из пятнадцати депутатов ушли в отставку, в том числе и Николай Тихонов.

«В Талдоме сегодня произошло важнейшее для всего Подмосковья событие, люди вышли на улицу, чтобы показать, что они противятся навязываемой им реформе» – сообщил изданию «Московский комсомолец» Николай Тихонов, который является бывшим председателем городского совета депутатов.

Сам митинг прошел организованно, без казусов, в это внесла свой вклад городская администрация под председательством главы Талдома Юрия Журкина, который был на стороне местного самоуправления. Важно отметить, что депутаты Мособлдумы и других районов Подмосковья тоже поддержали протестное движение талдомцев, и также приняли участие в митинге<sup>245</sup>.

---

<sup>244</sup> <http://www.bashinform.ru/>

<sup>245</sup> Березина Е. Страсти по Талдому // МК. 2016. 14 декабря.

### Библиографический список:

1. "Конституция Российской Федерации" (принята всенародным голосованием 12.12.1993)//Официальный текст Конституции РФ с внесенными поправками от 21.07.2014 опубликован на Официальном интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 01.08.2014, в "Собрании законодательства РФ", 04.08.2014, № 31, ст. 4398.

2. Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 05.02.2018) "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации"//"Парламентская газета", № 110–111, 15.06.2002; РГ, № 106, 15.06.2002; "Собрание законодательства РФ", 17.06.2002, № 24, ст. 2253.

3. Федеральный конституционный закон от 28.06.2004 № 5-ФКЗ (ред. от 18.06.2017) "О референдуме Российской Федерации" // "Парламентская газета", № 117, 30.06.2004; РГ, № 137-д, 30.06.2004; "Собрание законодательства РФ", 05.07.2004, № 27, ст. 2710.

4. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 // РГ 25 декабря 1993. № 237.

5. Федеральный конституционный закон от 10.10.1995 № 2-ФКЗ (ред. от 28.06.2004) "О референдуме Российской Федерации" // РГ, № 204, 19.10.1995; "Собрание законодательства РФ", 16.10.1995, № 42, ст. 3921.

6. Федеральный конституционный закон от 17.12.2001 № 6-ФКЗ (ред. от 31.10.2005) "О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации" // "Парламентская газета", № 238–239, 20.12.2001; РГ, № 247, 20.12.2001; "Собрание законодательства РФ", 24.12.2001, № 52 (1 ч.), ст. 4916.

7. Постановление ВС СССР от 21.03.1991 № 2041–1 "Об итогах референдума СССР 17 марта 1991 года" // "Ведомости СНД СССР и ВС СССР", 1991, № 13, ст. 350.

8. Сообщение Центральной комиссии всероссийского референдума об итогах референдума, состоявшегося 25 апреля 1993 года // РГ. 1993. 6 мая.

9. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 31.03.2011 № 5 (ред. от 09.02.2012) "О практике рассмотрения судами дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" //РГ, № 75, 08.04.2011; "Бюллетень Верховного Суда РФ", № 6, июнь, 2011.

**Научная и специальная литература:**

1. Абдулатипов Р. Г. Парадоксы суверенитета. Перспективы человека, нации, государства. – М., 1995. – 224 с.
2. Березина Е. Страсти по Талдому // РГ. 2016. 14 декабря.
3. Корякин О. Скинемся по рублю? В Татарстане прошли референдумы: готовы ли жители дополнительно платить деньги на благоустройство // РГ. 2016. 21 ноября.

**Электронные ресурсы:**

1. Сайт правовой системы КонсультантПлюс – <http://www.consultant.ru>
2. Сайт правовой системы Гарант – [www.garant.ru](http://www.garant.ru)
3. Информационно-правовая система «Законодательство России». Архив – <http://pravo.gov.ru/ips.html>
4. Сайт информационного агентства «Башинформ.рф» <http://www.bashinform.ru/>
5. Сайт BBC News Русская служба – <https://www.bbc.com/russian>

## **СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

### **Modern problems of financing local government in the Russian Federation**

***Овсянникова Ирина Викторовна,***

*студентка Кубанского государственного аграрного университета*

*им. И.Т. Трубилина*

*irena-lada92@rambler.ru*

***Ovsyannikova I.,***

*student of Kuban state agrarian University I. T. Trubilin*

**Аннотация.** Рассматриваются вопросы финансово-экономического обеспечения деятельности местного самоуправления в России. На примере Отраденского муниципального района и ряда других муниципалитетов Краснодарского края проводится анализ современного состояния финансово-экономических основ местного самоуправления и возможностей практического исполнения муниципальных полномочий, на основе проведенного анализа структуры доходов и расходов местных бюджетов, выделяются группы проблем финансово-экономического и организационно-правового характера деятельности муниципальных органов власти, требующие решения.

**Abstract.** The article deals with the issues of financial and economic support of local government in Russia. On the example of Otradnensky municipal district and a number of other municipalities of Krasnodar region the analysis of the current state of financial and economic bases of local self-government and possibilities of practical execution of municipal powers is carried out, on the basis of the analysis of the structure of revenues and expenditures of local budgets, the groups of problems of financial, economic and organizational and legal nature of the activities of municipal authorities requiring solutions are identified.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, муниципальные финансы, муниципальный бюджет, исполнение полномочий органами местного самоуправления

**Key words:** local self-government, municipal Finance, municipal budget, execution of powers by local self-government bodies

Современная система местного самоуправления, сформированная в результате принятия Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 131-ФЗ преследовала своей целью повышение качества и эффективности управления территории. Проводимая под лозунгами разграничения полномочий, ликвидации «нефинансируемых мандатов», приближения муниципальной власти к населению, на практике она свелась к ревизии и переформулированию функций муниципального управления, однако так и не смогла решить самую главную проблему – проблему финансово-экономического обеспечения местного самоуправления.

Большое значение Российским государством на современном этапе развития придаётся самостоятельности муниципалитетов, достижение которой невозможно без соответствующей экономической основы, грамотно выстроенной бюджетной и налоговой политики, основанной на выверенной стратегии социально-экономического развития. «Проблемы и разбалансировки в системе местной власти очевидны для всех. Смысл изменений, в том, чтобы убрать эти диспропорции, повысить роль и самостоятельность местного самоуправления, максимально приблизить этот уровень власти к людям, которые проживают на конкретных территориях» – считает Президент РФ В.В. Путин<sup>246</sup>.

Нормативно-правовое регулирование и гарантии деятельности, компетенция органов местного самоуправления и перечень вопросов местного значения находят своё отражение в Конституции РФ от 12.12.1993 г., (ст. 12, 132 ч. 1), Федеральном законе № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Федеральном законе № 83-ФЗ от 08.05.2010 г., «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений», Федеральном законе № 7-ФЗ от 12.01.1996 г., «О некоммерческих организациях», отдельные сферы финансово-экономической деятельности муниципалитетов урегулированы

---

<sup>246</sup> См.: Выступление Президента РФ В.В. Путина 26 мая 2014 г. на заседании Совета по местному самоуправлению при Президенте РФ (в г. Иваново).

нормами Бюджетного и Налогового кодексов РФ, другими нормативно-правовыми актами.

Принятый в 2003 году Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливал основные формы и принципы организации местного самоуправления на начальном этапе становления. За данным уровнем муниципальной власти закрепляются задачи и полномочия, которые обеспечивают самостоятельность и независимость муниципального уровня. «За низовым уровнем муниципальной власти закрепляются задачи и полномочия, которые обеспечивают самостоятельность и независимость муниципального уровня. Например, это управление муниципальной собственностью, формирование и исполнение местного бюджета, установление структуры органов местного самоуправления и так далее. И конечно, это полномочия, отнесённые к исключительной компетенции представительного органа муниципального образования: от установления местных налогов – до принятия планов и программ развития муниципального образования и контроля за работой муниципальных чиновников», – считает Президент РФ В.В. Путин<sup>247</sup>.

Согласно статьи 55 Федерального закона № 131-ФЗ, формирование доходов местных бюджетов осуществляется в соответствии с бюджетным законодательством РФ, законодательством о налогах и сборах и законодательством об иных обязательных платежах.

В бюджеты муниципалитетов поступают как налоговые, так и не налоговые доходы, безвозмездные поступления из других бюджетов бюджетной системы РФ (дотации, субсидии, субвенции, другие безвозмездные поступления); доходы от имущества, находящегося в муниципальной собственности; часть прибыли муниципальных предприятий, остающейся после уплаты налогов и сборов и осуществления иных обязательных платежей; штрафы, которые относятся к компетенции органов местного самоуправления. Так же законодатель допускает формирование финансовой

---

<sup>247</sup> См.: Выступление Президента РФ В.В. Путина 26 мая 2014 г. на заседании Совета по местному самоуправлению при Президенте РФ (в г. Иваново).

основы муниципалитетов за счет средств самообложения граждан и добровольных пожертвований.

Немаловажное значение в экономической основе муниципалитетов имеет муниципальная собственность, основу которой составляют материальные объекты, а также местные финансы и другие денежно-финансовые эквиваленты.

Приведем пример и проанализируем как именно происходит формирование и использование финансово-экономических основ муниципального образования на практике, а также выделим основные проблемы возникающие в этой сфере. В качестве базы исследования нами был выбран Отрадненский район Краснодарского края, как один из многих «типовых» муниципальных районов региона и страны в целом.

В соответствии со ст.ст. 6, 14 Бюджетного кодекса РФ основными частями местного бюджета Отрадненского района являются его доходная и расходная часть<sup>248</sup>. Структурное построение доходной части бюджета установлено ст. ст. 41–47, 60–62 Бюджетного кодекса РФ. Доходы бюджета Отрадненского района образуются за счет собственных доходов и средств полученных из бюджетов других уровней. При этом собственные доходы районного бюджета Отрадненского района, в соответствии со ст. 41 и ст. 47 Бюджетного кодекса образуются за счет налоговых и неналоговых доходов, безвозмездных и безвозвратных перечислений<sup>249</sup>.

Собственные налоговые доходы местного бюджета Отрадненского района формируются за счет местных налогов и сборов, определенные налоговым законодательством РФ.

Также в бюджет района подлежат зачислению налоги/части налогов от федеральных и региональных налогов, передаваемые местным бюджетам Российской Федерацией и субъектом РФ в порядке, установленном бюджетным законодательством.

Неналоговые доходы от использования муниципального имущества и доходы от платных услуг, оказываемых бюджетными учреждениями, находящимися в ведении органов местного само-

---

<sup>248</sup> Бюджетный Кодекс Российской Федерации // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>249</sup> Бюджетный Кодекс Российской Федерации // СПС «КонсультантПлюс».

управления зачисляются в бюджет Отраденского района после уплаты налогов и сборов.

Одной из частей бюджетное законодательство РФ, в соответствии со ст. 2 Бюджетного кодекса РФ, являются ежегодно принимаемые представительными органами местного самоуправления решения о бюджете<sup>250</sup>.

Рассмотрим основные источники формирования доходов и направление расходов бюджета Отраденского района в соответствии с Решением Совета муниципального образования Отраденский район от 25.12.2014 года № 16 «О бюджете муниципального образования Отраденский район на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов»<sup>251</sup>.

В соответствии с решением о бюджете на 2015 год бюджет утвержден по расходам в сумме 448629 тыс. руб., по доходам в сумме 448629 тыс. руб., в том числе собственные средства – 282687 тыс. руб., средства краевого бюджета в сумме 165942 тыс. руб.

Основные доходные статьи бюджета и динамика изменения доходной части бюджета в 2015, 2016, 2017 годах отражена в таблице 1.

Таблица 1

**Динамика изменения доходной части бюджета  
Отраденского района, (тыс. руб.)**

Наименование доходов	Суммы, тыс. руб.		
	2015 г.	2016 г.	2017 г.
<b>Налоговые доходы</b>			
Налоговые доходы – всего	527654,5	543973,7	547648,7
Налог на доходы физических лиц	403484,1	415963,0	415411,0
Единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности	100946,0	104068,0	107190,0

<sup>250</sup> Устав муниципального образования Отраденский район: офиц. текст. Доступ из справочно-правовой системы «Гарант».

<sup>251</sup> О бюджете муниципального образования Отраденский район на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов: Решение Совета муниципального образования Отраденский район от 25.12.2014 года № 16 // Сельская жизнь. 2014. № 47. С. 2–5.

Налог на прибыль организаций, зачисляемый в бюджеты субъектов	7668,8	7906,0	8349,0
Иные налоговые доходы	15555,6	16036,7	16698,7
<b>Неналоговые доходы</b>			
Неналоговые доходы	63056,1	65006,3	77328,5
Доходы, получаемые в виде арендной платы за земельные участки, государственная собственность на которые не разграничена	39406,4	40625,2	44687,7
Доходы от сдачи в аренду имущества, составляющего казну муниципальных районов	1940,0	2084,0	2137,0
Штрафы, санкции, возмещение ущерба	14637,4	15090,1	15603,2
Иные неналоговые доходы	7072,3	7207,0	14900,6
<b>Безвозмездные поступления</b>			
Безвозмездные поступления от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации	1219044,4	1256746,8	1230704,0
Дотации бюджетам субъектов РФ и муниципальных образований	69618,1	71771,2	52351,5
Субвенции бюджетам субъектов РФ и муниципальных образований	1149426,3	1184975,6	1178352,5
<b>Всего доходов</b>	<b>1809755,0</b>	<b>1865726,8</b>	<b>1855681,2</b>

Из таблицы 1 прослеживается динамика уменьшения собственных доходов бюджета и увеличение средств краевого бюджета (субсидий и дотаций). Так, если в 2015 году доля собственных доходов в структуре доходов бюджета составляла 53,6 %, то к 2016 году этот показатель снизился до 32 %<sup>252</sup>.

В целом доля налоговых доходов в структуре собственных доходов бюджета Отрадненского района за период 2015–2017 гг.

---

<sup>252</sup> Экспертное заключение на отчёт об исполнении бюджета муниципального образования Отрадненский район за 2017 год, представленный в форме проекта решения Совета муниципального образования Отрадненский район «Об исполнении бюджета муниципального образования Отрадненский район за 2017 год» // [www.otradnaya.ru/adm/ksp/km2017/26042017\\_4.doc](http://www.otradnaya.ru/adm/ksp/km2017/26042017_4.doc)

составила в среднем 92,1%, а по отношению к общим доходам бюджета 40,1 %, при этом этот показатель снизился с 52,2 % в 2014 г. до 28,5% в 2017 г.<sup>253</sup>

При этом в районах с сопоставимой с Отраденским районом экономикой и численностью населения данный показатель составляет:

- 1) 87,5% – Славянский район;
- 2) 90,6% – Динской район<sup>254</sup>.

Статьей 15 Налогового кодекса РФ установлено, что к местным налогам и сборам относятся<sup>255</sup>:

- земельный налог;
- налог на имущество физических лиц;
- торговый сбор.

Однако статья 61.1 Бюджетного кодекса детализирует и расширяет перечень налоговых поступлений бюджета муниципального района<sup>256</sup>:

- 1) земельный налог (взимаемый на межселенных территориях), – по нормативу 100 процентов;
- 2) налог на имущество физических лиц (взимаемый на межселенных территориях), – по нормативу 100 процентов.

Также в бюджеты муниципальных районов подлежат зачислению налоговые доходы от следующих федеральных налогов и сборов, в том числе налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами<sup>257</sup>.

Очевидно, что доля собственных налоговых доходов Отраденского района крайне ничтожна. Основная причина – фактическое отсутствие межселенных территорий, на которых с позиции Налогового и Бюджетного кодексов могут взиматься собственно местные налоги муниципального района.

С другой стороны становится очевидным, что большая часть налоговых доходов формируется за счет поступлений от «чужих»

---

<sup>253</sup> Там же.

<sup>254</sup> Там же.

<sup>255</sup> Налоговый Кодекс Российской Федерации // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>256</sup> Бюджетный Кодекс Российской Федерации // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>257</sup> Налоговый Кодекс Российской Федерации // СПС «КонсультантПлюс».

налогов. Этот вывод подтверждается данными, указанными в таблице 2<sup>258</sup>.

Таблица 2

**Доля налоговых доходов от федеральных и региональных налогов и сборов**

(в том числе налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, зачисляемых в местный бюджет Отраденского района, в общей сумме налоговых доходов, %)

<b>Наименование дохода</b>	<b>2015 г.</b>	<b>2016 г.</b>	<b>2017 г.</b>
Налог на прибыль организаций, зачисляемый в бюджеты субъектов РФ	0,394%	0,378%	0,424%
Налог на доходы физических лиц (от поселений)	21,743%	21,804%	22,295%
Акцизы по подакцизным товарам (продукции), производимым на территории Российской Федерации	0,012%	0,011%	0,014%
в том числе:			
Доходы от уплаты акцизов на нефтепродукты, подлежащие распределению между бюджетами субъектов РФ и местными бюджетами с учетом установленных дифференцированных нормативов отчислений в местные бюджеты	0,012%	0,012%	0,011%
Единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности	4,785%	5,271%	5,578%
Единый сельскохозяйственный налог	0,237%	0,224%	0,232%
Налог, взимаемый в связи с применением патентной системы налогообложения, ачисляемый в бюджеты муниципальных районов	0,007%	0,009%	0,009%
Государственная пошлина	0,589%	0,612%	0,608%

Таким образом, основными источниками налоговых доходов местного бюджета являются отчисления от налога на доходы

---

<sup>258</sup> О бюджете муниципального образования Отраденский район на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов: Решение Совета муниципального образования Отраденский район от 25.12.2014 года № 16.

физических лиц (в среднем за исследуемый период около 21–22% налоговых доходов местного бюджета), единого налога на временный доход для отдельных видов деятельности – около 4–5%.

Тенденции к ухудшению экономического положения наметились в 2013–2014 году. Так, по данным ИМНС РФ по Отрадненскому району за 2014 год снизился общий объем поступления налогов и сборов по промышленным предприятиям – на 4%, сельскому хозяйству на 1%, строительству на 2%, а по оперативным данным ИФНС РФ по ст. Отрадной в 2014 году произошло сокращение реализации зерна на 60%, овощей на 81% в сравнении с 2013 годом, снижение на 12,6% объемов производства промышленными предприятиями, сальдированный финансовый результат крупных и средних предприятий составил 30,1 млн руб.<sup>259</sup>

Для сравнения, в других муниципальных образованиях со сходной структурой экономики и примерно с такой же численностью населения, в частности в Славянском районе указанные показатели выше, чем в Отрадненском.

Так, по объему недоимки Славянский район на 16 месте – 5,71% к объему налоговых доходов, поступивших во все уровни бюджетной системы, а прирост составляет 2,9 % (28 место). В Динском районе объем недоимки составляет 12,86 % (38 место), а прирост – 8% (45 место).

По выполнению плана по налоговым доходам Славянский район находится на 39 месте, а Динской район на 30 месте.

По темпам роста налоговых доходов Славянский район занимает 39 место, Динской район – 30 место<sup>260</sup>.

Одной из основных причин закрепления за Отрадненским районов низких нормативов отчислений по данным налогам явилось то, что за районным бюджетом закреплены нормативы отчислений от акцизов на вино-водочную продукцию, производителей которой нет в Славянском и Динском районах.

---

<sup>259</sup> Об итогах выполнения налогового периода в муниципальном образовании Отрадненский район в 2015 году // Материалы ИФНС по Отрадненскому району. Архив. 2015.

<sup>260</sup> Об утверждении отчета об исполнении краевого бюджета за первое полугодие 2017 года: Постановление главы администрации (губернатора) Краснодарского края № 882 от 21.09.2017 // Доступ из справочно-правовой системы «Гарант».

Что касается неналоговых доходов, то, как уже отмечалось выше удельный вес неналоговых доходов в структуре собственных доходов бюджета Отрадненского района невелик. Так, в 2013 г. – 6%, в 2014 г. – 10,8%, по плану 2015 г. – 13,3%<sup>261</sup>.

Как видно из рисунка 1 наблюдается постоянный рост неналоговых доходов районного бюджета.

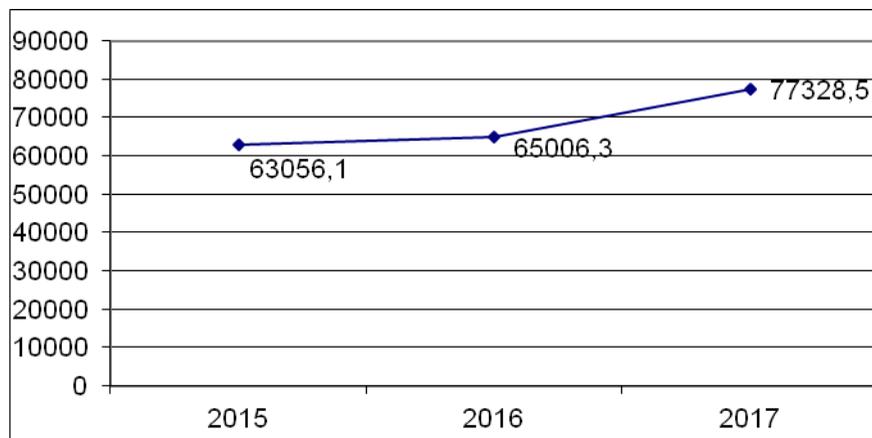
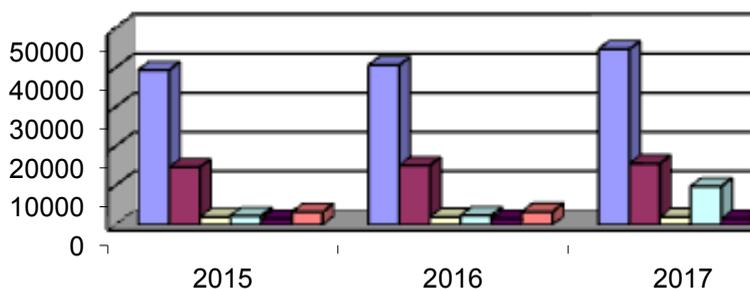


Рисунок 1 – Рост неналоговых доходов Отрадненского районного бюджета в 2015–2017 годах

Из рисунка 2 видно, что наибольшие поступления производятся за счет арендной платы за землю (в среднем за 2015 – 2017 г. – 60,1%, штрафных санкций (21,5%), аренда муниципального имущества (2,9%), плата за негативное воздействие на окружающую среду (3,4–12,7%), доходы от реализации муниципального (2,1%) имущества.

---

<sup>261</sup> Экспертное заключение на отчет об исполнении бюджета муниципального образования Отрадненский район за 2017 год, представленный в форме проекта решения Совета муниципального образования Отрадненский район «Об исполнении бюджета муниципального образования Отрадненский район за 2017 год» // [www.otradnaya.ru/adm/ksp/km2017/26042017\\_4.doc](http://www.otradnaya.ru/adm/ksp/km2017/26042017_4.doc)



- Доходы, получаемые в виде арендной платы за земельные участки, государственная собственность на которые не разграничена
- Штрафы, санкции, возмещение ущерба
- Доходы от сдачи в аренду имущества, составляющего казну муниципальных районов
- Плата за негативное воздействие на окружающую среду
- Доходы от реализации имущества, находящегося в собственности муниципальных районов
- красн Доходы от продажи земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена красн

Рисунок 2 – Сравнение динамики роста/снижения основных неналоговых доходов бюджета Отрадненского района

Увеличением размера арендной платы, а также усиление контрольной работы администрации Отрадненского района стали причиной роста объемов поступлений от арендной платы за землю

и арендных платежей за использование муниципального имущества.

Так, в результате работы созданных в администрации мобильных групп по проверке хозяйствующих субъектов по состоянию на 1 июля 2017 выявлена неуплата арендной платы в размере 277,3 тыс. руб., которые в полном объеме перечислены в бюджет. В результате инвентаризации земель, проведенной управлением имущественных отношений администрации Отрадненского района, только за первое полугодие 2015 года выявлено земельных участков переданных на продажу на сумму 1142 тыс. руб.<sup>262</sup>

Изучение доходной части местного бюджета Отрадненского района позволило выявить ряд основных проблем системы местных финансов.

Это, прежде всего, зависимость от средств бюджетов вышестоящего уровня, низкий уровень собственных налоговых и неналоговых доходов, отсутствие эффективной методики расчетов норматив отчислений от регулирующих налогов и сборов, наращивание на протяжении нескольких лет кредиторской задолженности муниципалитета из-за необеспеченности федеральных мандатов, отсутствие у местных органов власти реальных рычагов воздействия на предприятия-недоимщики.

На основе проведенного исследования в целях разрешения проблем местных бюджетов, повышения их стабильности и независимости необходимо при проведении дальнейшей реформы местного самоуправления учесть следующие рекомендации.

Прежде всего, считаем необоснованным подход решения проблемы отсутствия средств у муниципалитетов путем изъятия расходных полномочий у последних вместо наделения их средствами, в связи с чем нужно пересмотреть систему формирования налоговых и неналоговых доходов местного бюджета. Для этого необходимо восстановить ранее отмененный налог с продаж, «передать» на уровень субъекта федерации налог на доходы физи-

---

<sup>262</sup> Об утверждении отчета об исполнении краевого бюджета за первое полугодие 2017 года: Постановление главы администрации (губернатора) Краснодарского края № 882 от 21.09.2017 // Доступ из справочно-правовой системы «Гарант».

ческих лиц, предоставить право местным органам власти устанавливать корректирующие коэффициенты налогов на вмененный доход и на имущество физических лиц в пределах установленных законодательством субъекта РФ, закрепить за муниципалитетом на долговременной основе долю налога на прибыль и налога на имущество организаций, создать муниципальные налоговые инспекции или наделить соответствующими полномочиями местные финансовые органы.

При межбюджетном регулировании также необходимо установить четкую методику расчета нормативов отчислений, которая учитывала бы не только количественные показатели, но и фактическое состояние экономики муниципалитета, при этом должна быть полностью прекращена применявшаяся на протяжении ряда лет практика закрепления за муниципалитетом «нефинансируемых мандатов» и постоянного переложения полномочий с уровня субъекта федерации.

В целях усиления роли неналоговых источников доходов муниципальным образованиям, в частности органам местного самоуправления Отраденского района, необходимо провести работу по инвентаризации стоимости земельных участков, создать систему учета муниципального имущества, пересмотреть размер базовой ставки арендной платы с учетом реального сложившегося на рынке размера арендных платежей, усилить контрольную работу за полнотой и своевременностью поступления неналоговых доходов в местный бюджет.

Некоторые политические деятели видят проблему в неготовности муниципальных учреждений отключиться от «бюджетной иглы»<sup>263</sup> и предложить на рынке конкурентоспособный продукт. Но это больше напоминает ситуацию, в которой решением является перевод финансовой ответственности на плечи потребителей. Сначала оказывается всяческая помощь со стороны государства и иных инвесторов, а дальше, учреждениям предлагается зарабатывать на своё содержание при помощи предоставления платных

---

<sup>263</sup> Тимченко В.С., Пронина Л.И. Правовое регулирование и правоприменительная практика реализации имущественных отношений в муниципальных образованиях // Практика муниципального управления. 2008. № 6.

услуг, иными словами, осуществляется переход к автономии. Однако с такой позицией нельзя согласиться.

### **Библиографический список:**

1. Бюджетный Кодекс Российской Федерации // СПС «КонсультантПлюс»

2. Выступление Президента РФ В.В. Путина 26 мая 2014 г. на заседании Совета по местному самоуправлению при Президенте РФ (в г. Иваново).

3. Налоговый Кодекс Российской Федерации // СПС «КонсультантПлюс»

4. Об итогах выполнения налогового периода в муниципальном образовании Отрадненский район в 2015 году. Доклад // Материалы ИФНС по Отрадненскому району. Архив. 2015.

5. Об утверждении отчета об исполнении краевого бюджета за первое полугодие 2017 года: Постановление главы администрации (губернатора) Краснодарского края № 882 от 21.09.2017 // Доступ из справочно-правовой системы «Гарант».

6. О бюджете муниципального образования Отрадненский район на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов: Решение Совета муниципального образования Отрадненский район от 25.12.2014 года № 16 // Сельская жизнь. 2014. № 47. С. 2–5.

7. О бюджете муниципального образования Отрадненский район на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов: решение Совета муниципального образования Отрадненский район от 25.12.2014 года № 16 «» // Сельская жизнь. 2014. № 47. С. 2–5.

8. Устав муниципального образования Отрадненский район: офиц. текст. Доступ из справочно-правовой системы «Гарант».

9. Экспертное заключение на отчёт об исполнении бюджета муниципального образования Отрадненский район за 2017 год, представленный в форме проекта решения Совета муниципального образования Отрадненский район «Об исполнении бюджета муниципального образования Отрадненский район за 2017 год» // [www.otradnaya.ru/adm/ksp/km2017/26042017\\_4.doc](http://www.otradnaya.ru/adm/ksp/km2017/26042017_4.doc)

**ДОСТОЙНАЯ ЖИЗНЬ И СВОБОДНОЕ РАЗВИТИЕ ЧЕЛОВЕКА:  
КОНСТИТУЦИОННАЯ НОРМА ИЛИ БЛАГОЕ ПОЖЕЛАНИЕ?  
(25-ЛЕТИЮ КОНСТИТУЦИИ РОССИИ ПОСВЯЩАЕТСЯ)**

**Decent life and free human development:  
a constitutional norm or a good wish?  
(Dedicated to the 25th anniversary of the Russian Constitution)**

*Ращупкина Мария Григорьевна,*

*ст. преп. кафедры конституционного и административного права  
Автономной некоммерческой организации высшего образования  
Самарский университет государственного управления  
"Международный институт рынка" (АНО ВО Университет "МИР")  
ivanova.masha0707@yandex.ru*

**Raschupkina M. G.,**

*senior lecturer, Department of constitutional and administrative law,  
Autonomous non-profit organization of higher education  
Samara state University of management  
"International Institute of the market" (ANO IN the University "WORLD")*

**Аннотация.** Речь идёт о выполнении российскими властями ст. 7 Конституции РФ о социальном государстве, которая по-прежнему остаётся в большей мере нормой-целью, чем реальной действительностью.

**Abstract.** The article deals with the implementation of the Russian sweets article 7 of the Constitution of the Russian Federation on the social state, which is still more the norm-goal than the real reality.

**Ключевые слова:** достойная жизнь; свободное развитие человека; норма-цель; критерии социального государства; Россия как социальное государство.

**Key words:** the worthy life, free development of man; the norm-goal; the criteria of social states; Russia as a social state.

1. Этот вопрос, по мере "старения" российской Конституции, всё больше занимает наших граждан, в т.ч. и тех, кто отдал за неё свой голос на всенародном голосовании 12 декабря 19993 года. Действительно, статья 7 основного закона страны, а тогда именно таковой было принято считать Конституцию, была одной из наиболее привлекательных (наряду с главой 2 "Права и свободы чело-

века и гражданина"). Людям хотелось верить в то, что отказавшись от всевластия КПСС, партийной номенклатуры, Советов и необходимости трудиться каждому (борьба с тунеядством и нетрудовыми доходами прекратилась), поверив в свободу предпринимательства, экономической деятельности и быстрого обогащения, отсутствия необходимости "кормить соседей" (бывшие республики СССР) и т.д., жизнь быстро наладится, благосостояние граждан вырастет, вернётся стабильность и уверенность в завтрашнем дне.

Однако реалии политической, социально-экономической жизни в современной России оказались более суровыми. К сожалению, вопиющая бедность (по признанию самих властей в таком состоянии находятся 20 млн россиян<sup>264</sup>), высочайшая разница с уровнем доходов бедных и богатых<sup>265</sup>, низкая заработная плата основной массы трудящихся и весьма скромные пенсии, безработица, падение на протяжении 6 лет доходов населения и т.д. не позволяют говорить о том, что в нашей стране за четверть века нового политического времени (общественного строя под названием капитализм) построено социальное государство. Конечно, можно продолжать гордиться тем, что вообще Конституция содержит норму о том, что "Российская Федерация - социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека". Могло быть и так, что в ходе Конституционного Совещания 1993 года победила бы точка зрения С.С. Алексеева и других учёных-правоведов и политиков о том, что положение (норму) о социаль-

---

<sup>264</sup> Глава Счётной палаты А. Кудрин в 2018 году объявил о том, что уровень бедности в РФ остаётся высоким – 19,3 млн человек, т.е. 13,2% имеют доход ниже прожиточного минимума при довольно высоких ценах на нефть // Версия, 2018, № 40(665), 15–21 октября.

<sup>265</sup> В Докладе Всемирного Банка по России (2016) отмечается, что по мере движения РФ по пути капитализма (развития частного сектора) уровень неравенства с точки зрения распределения потребления (или доходов) бедных и богатых резко вырос. Доля богатства, которая находится у 1% самых состоятельных людей в России, самая большая среди всех стран мира, где проводились исследования Всемирного Банка. Один процент населения России владеет 66,2% богатства страны. См.: Пути достижения всеобщего экономического роста. Российская Федерация. Комплексное диагностическое исследование экономики. Издание Всемирного Банка.– М., 2016. С. 48–49.

ном государстве не следует включать в Конституцию страны<sup>266</sup>. Но одной гордости в этом деле мало, необходимо действительно добиваться того, чтобы эта норма-цель работала на практике, чтобы в России создавались условия для повышения качества и уровня жизни людей (слагаемые достойной жизни), человек в полной мере мог реализовать свои способности и потребности, чтобы росла, а не уменьшалась численность населения страны.

А пока, размышляя о достойной жизни, россияне отметили, что качеством образования из них удовлетворены 52% (2012–2014), медицинской помощью – 35%, уровнем жизни 47%, свободой выбора 57–65%<sup>267</sup>. Весьма болезненной была и остаётся тема демографии, человекобережения и др. Как раз именно это – демографические показатели вызывают серьёзную тревогу в нашей стране и побуждают её руководство к более решительным действиям по поддержанию численности населения на уровне 146–147 млн человек. К сожалению, в 2018 году смертность в РФ превысила рождаемость на 98 тыс. человек, в то время как ещё несколько лет назад Россия прирастала на 31–33 тыс. человек в год. К мерам по поддержанию численности населения хотя бы в указанных выше параметрах можно отнести Указ Президента РФ (2019) об облегчённом порядке предоставления гражданства для жителей Донецкой и Луганской республик, а также Украины, на который может откликнуться 4–6 млн человек, хорошо знающих русский язык, культуру, традиции и т.д., являющихся духовно близкими русскому народу или русскими.

2. Под уровнем жизни принято понимать сложную социально-экономическую категорию, отражающую степень удовлетворения потребностей населения в материальных благах и нематериальных услугах в данном (конкретном) обществе. Среди критериев уровня жизни выделяют: показатели доходов населения; показатели потребностей населения, его обеспеченность жильём, предметами

---

<sup>266</sup> Нет её, например, в Конституции Эстонии, но страна живёт, пользуясь широкой поддержкой скандинавских стран и Европейского Союза, в том числе в социально-экономической сфере.

<sup>267</sup> Миркин Я. Как стать счастливым // РГ, 2019, 19 февраля.

длительного пользования и т.д., показатели денежных сбережений населения; демографические показатели населения и другое.

Под качеством жизни понимается состояние удовлетворения материальных и духовных, культурных потребностей людей, характеризующееся посредством сопоставления со стандартами, определёнными на основе агрегированных или дезагрегированных индикаторов. Всё вместе, уровень и качество жизни определяют понятие достойной жизни как экономическую, философскую, социальную и ... правовую категорию<sup>268</sup>.

В этой связи большим прогрессом можно считать в РФ "выравнивание" в 2018 году МРОТ и прожиточного минимума<sup>269</sup> (МРОТ в 2019 году составил 11 200 рублей), а также пенсии – МРОТ и прожиточного минимума.

В целом уровень и качество жизни может характеризоваться (в отношении России по сравнению с другими странами) такими показателями:

– валовый национальный доход в РФ на душу населения составляет 24,2 тыс. долларов США (в Норвегии – 68 тыс. долларов; в Израиле – 32,7 тыс. долларов, в Чехии – 30,6 тыс. долларов);

– показатели децильного коэффициента - соотношения разрыва в доходах (богатства (10% лиц с самыми высокими доходами и 10% лиц с самыми низкими доходами). В мире считается критической величина (соотношение) 14:1. В Китае это соотношение равно 3, в Японии – 6, в Германии – 7, в Швеции – 11, в США – 12, в современной России 15 и больше, что уже само по себе создаёт угрозу национальной (социальной) безопасности страны<sup>270</sup>.

---

<sup>268</sup> См.: Современная энциклопедия социальной работы / Под ред. академика РАН В.И. Жукова. – 2-е изд., доп. и перераб. - М.: РГСУ, 2008. С. 358–359. Специалисты ООН при оценке уровня жизни населения применяют ИРЧП – индекс развития человеческого потенциала как среднеарифметическую величину трёх показателей: ожидаемая продолжительность жизни –  $I_1$ , уровень образования населения –  $I_2$ ; реальный объём ВВП на душу населения  $I_3$ .  $I_{\text{ИРЧП}} = (I_1 + I_2 + I_3) / 3$ .

<sup>269</sup> Обобщёнными показателями уровня жизни являются: а) производство ВВП на душу населения и его динамика с сопоставимых ценах; б) величина использованного ВВП на душу населения; в) фонд потребления на душу населения и его динамика.

<sup>270</sup> Активно и последовательно изучением социально-экономического состояния российского общества (с 1992 года) занимается Аналитический центр стратегических социальных и политических исследований ИСПИ РАН (мониторинг "Как живешь, Россия?"). Следует также отметить РИА-рейтинг – рейтинговое агентство, которое

А ведь были времена СССР (начало 1980-х) когда этот показатель равнялся 3 (в 1946 году этот разрыв в Советском Союзе богатые/бедные составлял 2 раза, в 1956 году – 4,4, в 1966 году – 3,2), затем процесс выравнивания доходов был прерван. Чем это обернется с учётом опыта российской истории, несложно представить. Пока сохраняется только тенденция к нарастанию этого разрыва в т.ч. в разрезе регионов (субъектов Федерации). Как отмечают В.И. Жуков и другие учёные, сложившаяся в результате такой высокой имущественной дифференциации структура общества (а выделают в ней 5 групп – от низкооплачиваемых граждан (70%) до сверхбогатых (0,2% населения, 90 тыс. семей) не располагает потенциалом, достаточным для устойчивого социального развития страны, уровень конфликтности в российском обществе является высоким<sup>271</sup>.

По версии Credit Suisse, в нашей стране 1% населения владеет 75% национального богатства, и этот показатель в России ощутимо выше, чем в США или других стран БРИКС<sup>272</sup>.

3. Региональные (субъектовые) различия в уровне и качестве жизни следует учитывать в социальной политике государства, что особенно важно для "многоликой" России. Например, РИА-рейтинг, анализируя (2017) уровни доходов населения, трудовую занятость, рынок труда, жилищные условия, безопасность проживания, демографическую ситуацию в регионах России, экономические и климатические условия, здоровье населения и уровень образования, обеспеченность объектами социальной инфраструктуры, уровень экономического развития и т.д., пришёл к выводам, представленным ниже в таблице:

---

анализирует положение в субъектах РФ по 72 показателям, объединённым в 11 групп. См., например, подробно: Глотов С.А., Неметов А.З. Конституционный статус субъекта Российской Федерации: правовые и социально-экономические аспекты (на примере Республики Крым и Севастополя // Безопасность бизнеса, 2018, № 4. С. 15–22.

<sup>271</sup> См.: Современная энциклопедия социальной работы / Под ред. академика РАН В.И. Жукова

<sup>272</sup> Миронов М. Бедные люди в богатой стране // Версия, 2018, № 40(665), 15–21 октября

<b>Пять лучших регионов России по качеству жизни</b>		<b>Пять худших регионов России по качеству жизни</b>	
1	Москва	1	Республика Тыва (85-е место)
2	Санкт-Петербург	2	Республика Ингушетия (84-е место)
3	Московская область	3	Карачаево-Черкесская республика (83-е место)
4	Республика Татарстан	4	Республика Алтай(82-е место)
5	Белгородская область	5	Забайкальский край (81-е место)

Правда, времена меняются. Отдельные регионы, например, такие как Самарская область, потихоньку поднимаются вверх в рейтингах социально-экономического развития, чему способствовал и прошедший чемпионат мира по футболу. Появляются и новые (хорошо проверенные ранее) формы социальной поддержки населения.

Например, в бюджете Самарской области на 2019 год сумма расходов на поддержку семей запланирована в объёме 7 млрд рублей (в 2012 году она составляла 2 млрд рублей). С января 2018 года осуществляется ежемесячная выплата на рождение первого ребёнка. В 2019 году это 9 667 рублей, в 2020 году эти выплаты будут составлять 10 181 рубль. Выплатами из Пенсионного фонда России по материнскому капиталу воспользовались 180 тыс. самарских семей (программа, как известно, продлена до 2021 года)<sup>273</sup>.

4. Критический анализ построения социального государства можно продолжать и дальше<sup>274</sup>. Можно согласиться с П.М. Магомедовой и другими, кто считает, что несмотря на то, что в России активно формируется законодательство, регламентирующее сложные и многогранные вопросы социального обеспечения различных категорий населения, в стране приняты десятки федеральных законов о ветеранах, беженцах, о статусе военнослужащих, об основах обязательного социального страхования, о трудовых пен-

<sup>273</sup> Не лишняя копеечка / Социальная газета, 2018, № 48(1238). 1 декабря.

<sup>274</sup> См., например, подробно о социальном государстве: Клишас А.А. Социальное государство. Монография / А.А. Клишас. – М.: Международные отношения, 2017. – 272 с.

сиях и т.д., Российская Федерация реально не является социальным государством. Становлению в России подлинного социального государства, считает П.М. Магомедова, препятствует ряд объективных факторов, в числе которые несформированность правового государства, отсутствие ряда институтов гражданского общества, без наличия которых невозможно существование социального государства, недостаточность социальных программ, реализуемых в государстве, и др. (с. 119)<sup>275</sup>

Правда, автор, к сожалению, не уточняет, каких ещё институтов гражданского общества, по её мнению нам не хватает для этого. Может быть, необходимо создать ещё десяток разнопрофильных общественных палат или сразу приступить к формированию комитетов бедноты по уже имеющемуся ранее советскому опыту?

А может быть, следовало бы в первую очередь заняться укреплением экономического потенциала страны, ростом экономики, решением повседневных социально-экономических задач в интересах населения?

Как раз здесь у нас не всё благополучно. За годы постперестройки, внедрения рыночных отношений, конкуренции, свободы предпринимательства и т.д. так и не был разработан (внедрён) в стране эффективный механизм хозяйствования. Об этом говорят простые факты и цифры. Например, доля РФ в мировой торговле составляет всего 2%, в то время как Индии и Китая, с которыми мы дружим, соответственно, 3% и 10%<sup>276</sup>. По оценкам внутреннего валового продукта, сделанным на основании паритета покупательной способности валют, доля ВВП России составляет всего 2,5% мирового валового внутреннего продукта<sup>277</sup>. Объём валового внутреннего продукта РФ в 2001 году составил 67,1 ВВП 1990 года. По самым грубым оценкам, за 10 лет мы потеряли половину своего производственного потенциала. Оборонный потенциал того

---

<sup>275</sup> Магомедова П.М. К вопросу о конституционно-правовых основах социального государства Российской Федерации // Евразийский правовой журнал, 2018, № 5(120). С. 118–119.

<sup>276</sup> Аргументы и факты, 2018, № 35. С. 15.

<sup>277</sup> См.: Глазьев С.Ю. Благосостояние и справедливость. Как победить бедность в богатой стране? / С. Глазьев. – М.: "Б.С.Г."-пресс, 2003. С. 8–12.

времени снизился втрое. Научно-технологическая деятельность сократилась до 1/10 по сравнению с той, что была во времена СССР. По качеству жизни, экономического и человеческого развития Россия по различным оценкам занимает 64-е место в мире (2003), тогда как СССР занимал 35-е<sup>278</sup>.

Сегодня, конечно, кое-что изменилось. Значительно окреп оборонный потенциал страны, изменилось к лучшему отношение (финансирование) научно-исследовательской деятельности, однако в целом экономический рост составляет всего 1,5% (слабо наблюдаем).

А может быть выход из сложившейся ситуации уже найден? Он состоит в выполнении 13 национальных проектов, определённых Президентом России в своих "социальных" указах в 2018 году? Жизнь покажет, насколько они оказались эффективны и полезны.

### **НАЦИОНАЛЬНЫЕ ПРОЕКТЫ**

**к Указу Президента Российской Федерации № 204**

**от 7 мая 2018 года**

**«О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»**

#### **ДЕМОГРАФИЯ**

Национальный проект “Демография”

Федеральный проект “Финансовая поддержка семей при рождении детей”

Федеральный проект “Создание условий для осуществления трудовой занятости женщин в детстве, включая ликвидации очередей в ясли для детей до трёх лет”

Федеральный проект “Старшее поколение”

Федеральный проект “Новая физическая культура населения”

#### **ЗДРАВООХРАНЕНИЕ**

Национальный проект “Здравоохранение”

#### **ОБРАЗОВАНИЕ**

Национальный проект “Образование”

---

<sup>278</sup> Глазьев там же. С. 7.

Федеральный проект “Современная школа” Федеральный проект “Современные родители” Федеральный проект “Цифровая школа” Федеральный проект “Учитель будущего” Федеральный проект “ Молодые профессионалы” Федеральный проект “Новые возможности для каждого” Федеральный проект “Социальная активность” Федеральный проект “Повышение конкурентоспособности образования”
<b>ЖИЛЬЁ И ГОРОДСКАЯ СРЕДА</b> Национальный проект “Жильё и городская среда”
<b>ЭКОЛОГИЯ</b> Национальный проект “Экология”
<b>ПРОИЗВОДИТЕЛЬНОСТЬ ТРУДА И ПОДДЕРЖКА ЗАНЯТОСТИ</b> Национальный проект “Производительность труда и поддержка занятости” Федеральный проект “Системные меры по повышению производительности труда” Федеральный проект “ Поддержка занятости: трудоустройство, обучение, развитие инфраструктуры”
<b>КУЛЬТУРА</b> Национальный проект “Культура” Федеральный проект “Культурная среда” Федеральный проект “Цифровая культура” Федеральный проект “Творческие люди”
<b>ДРУГИЕ НАЦИОНАЛЬНЫЕ ПРОЕКТЫ</b> Национальный проект “Наука” Национальный проект “Малый и средний бизнес и поддержка индивидуальный предпринимательской инициативы” Национальный проект “Международная кооперация и экспорт” Национальный проект “Безопасные и качественные автомобильные дороги”

Граждане России, государство и общество подробно были информированы о реализации стратегических целей и национальных проектов 8 мая 2019 года, а ходе заседания Совета по страте-

гическому развитию и национальным проектам при Президенте РФ. В.В. Путин вновь подчеркнул:

"Людям неинтересны абстрактные обещания, ведомственные планы или графики, разного рода технические вопросы – это всё наши с вами вопросы, а не граждан, которые ожидают конкретных результатов. Им не важно, как согласовывали, когда перечисляли средства на те или иные мероприятия. Гражданам важен результат, и не в отдалённом будущем, а сейчас. Во всяком случае, люди должны видеть, что идёт процесс, он позитивный и приводит к этим результатам. Обращаюсь ко всем должностным лицам, которые отвечают за реализацию нацпроектов: нужно предъявлять людям плоды своей работы, те самые понятные, осязаемые изменения, которые улучшают жизнь российских семей, каждого человека.

Ещё раз подчёркивалось, что одна из системных задач национальных проектов – сформировать в России мощный дополнительный спрос на промышленную и высокотехнологичную продукцию, именно отечественную, прежде всего отечественную продукцию. Дать нашим предприятиям – крупным, средним и малым – уникальную возможность закрепиться на внутреннем рынке, на собственном рынке, нарастить объём и качество выпускаемой техники и начать в конечном итоге экспорт.

И чтобы эта возможность «сработала», нужно действовать в конкурентной среде"<sup>279</sup>.

Может и действительно, с этого надо начинать – возрождения и развития отечественной промышленности, малых и больших поселений, муниципалитетов, создания ранее запланированных 25 млн рабочих мест (что не было реализовано с 2012 года), конкретных мер по борьбе с бедностью?

Может быть, был прав Яков Миркин, говоря о том, что Российская Федерация должна стать "корпорацией Россия", ведь любая страна – это своего рода работающая корпорация. Работая на длительном тренде, она не должна ослабляться, а, наоборот,

---

<sup>279</sup> Заседание Совета по стратегическому развитию и национальным проектам <http://www.kremlin.ru/events/president/news/60485>

усиливаться<sup>280</sup>. Тогда эффективной будет и социальная политика этой "корпорации Россия", высоким уровнем и качеством жизни в ней проживающих и работающих.

**Библиографический список:**

1. Глазьев С.Ю. Благополучие и справедливость. Как победить бедность в богатой стране? / С. Глазьев. – М.: "Б.С.Г."-пресс, 2003. С. 8–12.
2. Глотов С.А., Неметов А.З. Конституционный статус субъекта Российской Федерации: правовые и социально-экономические аспекты (на примере Республики Крым и Севастополя // Безопасность бизнеса, 2018, № 4. С. 15–22.
3. Заседание Совета по стратегическому развитию и национальным проектам <http://www.kremlin.ru/events/president/news/60485>
4. Клишас А.А. Социальное государство. Монография / А.А. Клишас. – М.: Международные отношения, 2017. – 272 с.
5. Магомедова П.М. К вопросу о конституционно-правовых основах социального государства Российской Федерации // Евразийский правовой журнал, 2018, № 5(120). С. 118–119.
6. Миркин Я. Как стать счастливым // РГ, 2019, 19 февраля.
7. Миркин Я. Корпорация "Россия" // РГ, 2019, 19 марта.
8. Миронов М. Бедные люди в богатой стране // Версия, 2018, № 40(665), 15–21 октября
9. Нелишняя "копеечка" / Социальная газета, 2018, № 48(1238). 1 декабря. Пути достижения всеобщего экономического роста. Российская Федерация. Комплексное диагностическое исследование экономики. Издание Всемирного Банка. – М., 2016. С. 48–49.
10. Современная энциклопедия социальной работы / Под ред. академика РАН В.И. Жукова. – 2-е изд., доп. и перераб. – М.: РГСУ, 2008. С. 358–359.

---

<sup>280</sup> См.: Миркин Я. Корпорация "Россия" // РГ, 2019, 19 марта.

---

**АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ  
ЗАЩИТЫ ПРАВА РЕБЕНКА НА СЕМЬЮ В РФ**

**Current problems of constitutional legal protection  
of the rights of a child for the family in the Russian Federation**

**Ромашова Александра Владимировна,**  
*студентка 3 курса заочной формы обучения  
факультета магистратуры ВГУЮ (РПА Минюста России)*  
**romashova\_mimi@mail.ru**

**Romashova A. V.,**  
*3rd year student of extramural studies of the faculty of magistracy  
(RPA of the Ministry of justice of Russia)*

**Научный руководитель: Солдатова Л.В.**

*канд. юрид. наук, доцент,  
доцент кафедры конституционного и международного права  
Всероссийского государственного университета юстиции  
(РПА Минюста России)*

**Scientific adviser: Soldatova L. V.,**  
*candidate of law, associate Professor,  
associate Professor Department of constitutional and international law,  
all-Russian state University of justice  
(RPA of the Ministry of justice of Russia)*

**Аннотация.** Анализируется актуальная судебная практика в сфере обеспечения и защиты права ребенка на семью, особое внимание уделяется постановлениям Конституционного суда РФ, т.к. соответствующие постановления имеют принципиальное значение для процесса совершенствования законодательства в области защиты права ребенка на семью. При совершенствовании законодательства в области регулирования права ребенка на семью в РФ необходимо уделить особое внимание уточнению некоторых терминов, что поможет исключить возможность разночтения законов в процессе конституционно-правовой защиты права ребенка на семью в РФ.

**Abstract.** The most pressing issue of constitutional legal protection of the child's right for a family in the Russian Federation is the improvement of legislation. The article analyzes the current judicial practice in the field of ensuring and protecting the child's right for the family in Russia, with special

attention is paid to the rulings of the Constitutional Court of the Russian Federation, because the relevant decisions are of fundamental importance for the process of improving legislation in the field of the protection of the child's right for family. When improving legislation in the field of regulating the rights of the child to the family in the Russian Federation, it is necessary to pay special attention to clarifying certain terms, which will help to eliminate the possibility of discrepancies in the laws in the process of constitutional legal protection of the child's right for family in the Russian Federation.

**Ключевые слова:** семья, ребенок, право ребенка на семью, законодательство, государство, суд, бывшие члены семьи, Конституция РФ, Конституционный суд РФ, Семейный кодекс РФ.

**Key words:** family, child, child's right for a family, legislation, state, court, former family members, Constitution of the Russian Federation, Constitutional Court of the Russian Federation, Family Code of the Russian Federation.

В Конституции РФ нет четкой формулировки о праве ребенка на семью, однако право ребенка жить и воспитываться в семье берет свое начало из естественного права человека – права на жизнь, закрепленного ст. 20 Конституции РФ [1], а также из положения ст. 39 Конституции РФ о том, что материнство и детство, семья находятся под защитой государства [1]. Также согласно ст. 15 Конституции РФ составной частью правовой системы РФ являются принципы и нормы международного права и международные договоры [1]. Поэтому право ребенка на семью исходит и из положений «Конвенции о правах ребенка». Однако закрепление права ребенка на семью в законодательстве не дает гарантии реализации этого права, поэтому так необходима эффективная система защиты соответствующего права ребенка.

Наиболее актуальной проблемой конституционно-правовой защиты права ребенка на семью в РФ становится совершенствование законодательства. Под защитой права ребенка на семью понимается правовое обеспечение соответствующего права в порядке судопроизводства, направленного на защиту и восстановление права ребенка на семью посредством применения законов. Особое место в процессе защиты и восстановления права ребенка на семью занимает Конституционный суд РФ, решения которого по

своей юридической силой могут быть приравнены к Конституции РФ [7]. Постановления Конституционного Суда РФ имеют принципиальное значение для процесса совершенствования законодательства в области права ребенка на семью, а, следовательно, совершенствования всей системы конституционно-правовой защиты права ребенка на семью.

Рассмотрим постановление Конституционного Суда РФ от 20.06.2018 № 25-П. Основанием для рассмотрения дела стало обнаружение неопределенности в вопросе о соответствии Конституции РФ пп. 6 п. 1 ст. 127 Семейного кодекса РФ и п. 2 Перечня заболеваний, при наличии которых лицо не может усыновить (удочерить) ребенка, принять его под опеку (попечительство), взять в приемную или патронатную семью [5]. Гражданин К.С. и гражданка Р.С., состоящие в браке, проживают с несовершеннолетним С., биологическим отцом которого является К.С., биологическая мать от родительских прав в отношении С. отказалась. Гражданка Р.С., находясь в медучреждении, была заражена ВИЧ-инфекцией и гепатитом С, в связи с чем судом было отказано гражданке Р.С. в удовлетворении заявления об усыновлении С., несмотря на тот факт, что ребенок с рождения проживает вместе с ней и ее супругом.

Конституционный суд РФ признал взаимосвязанные положения пп. 6 п. 1 ст. 127 Семейного кодекса РФ и п. 2 «Перечня заболеваний», не соответствующими ч. 2 ст. 7, ч. 1 ст. 19, ч. 1 и ч. 2 ст. 38, ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, в той мере, в какой эти положения становятся причиной отказа лицу, инфицированному ВИЧ и (или) вирусом гепатита С, в усыновлении (удочерении) ребенка, проживающего с этим лицом в силу уже сложившихся семейных отношений, если усыновление отвечает интересам ребенка [5]. Поэтому, по мнению Конституционного Суда РФ, судебные акты по делу гражданина К.С. и гражданки Р.С. нуждаются в пересмотре. Таким образом, Конституционный суд РФ принял решения, отвечающее интересам ребенка, а также защищающее его право на семью.

Определенную проблему для системы конституционно-правовой защиты права ребенка на семью создает отсутствие

закрепленного в Конституции РФ, Федеральных законах и Семейном кодексе РФ четкого определения понятия «семья». В Конституции РФ закреплено положение о том, что материнство и детство, семья находятся под защитой государства [1], однако определение понятия «семья» отсутствует. Семейный и Жилищный кодексы РФ раскрывают только понятие «члены семьи», также в ЖК РФ встречается понятие «бывшие члены семьи», под которым, согласно тексту Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 02.07.2009 № 14 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при применении Жилищного кодекса Российской Федерации», понимаются собственники жилого помещения относятся лица, с которыми у собственника прекращены семейные отношения [6]. Соответствующее определение не раскрывает перечень лиц, попадающих под понятие «бывшие члены семьи», что также может затруднить процесс защиты права ребенка на семью.

Рассмотрим материалы дела № 2-448/2010 от 22 марта 2010 г., вынесенное Шатурским городским судом Московской области о признании несовершеннолетнего бывшим членом семьи и прекращении его права пользования жилым помещением. Согласно материалам гражданского дела, в качестве истца выступала собственница жилого помещения, ее сын состоял в браке с ответчицей, брак был расторгнут. Однако истец придерживалась точки зрения, что после расторжения брака сына, ее несовершеннолетний внук перестал быть членом их семьи. Ссылаясь на ст. 31 ЖК РФ, ч. 4 которой закрепила положение о том, что в случае прекращения семейных отношений с собственником жилого помещения право пользования данным жилым помещением за бывшим членом семьи собственника этого жилого помещения не сохраняется [4].

Опираясь на текст ч. 2 ст. 20 ГК, местом жительства несовершеннолетних, не достигших 14 лет, признается место жительства их родителей [2], согласно, ч. 3 ст. 65 СК РФ, либо место жительства одного из родителей, которое устанавливается соглашением между ними [3]. Согласно тексту Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 2 июля 2009 г. № 14 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при применении Жилищного кодекса Российской Федерации», расторжение брака родителей, признание

брака недействительным или раздельное проживание родителей не влияют на жилищные права ребенка. Поэтому прекращение семейных отношений между родителями несовершеннолетнего ребенка, проживающего в жилом помещении, не влечет за собой утрату ребенком права пользования жилым помещением в контексте правил ч. 4 ст. 31 ЖК РФ [6].

Суд уточнил, что права ребенка и обязанности его родителей сохраняются и после расторжения брака родителей ребенка, а лишение ребенка права пользования жилым помещением, влечет, в том числе, нарушение права ребенка на семью. Ведь исходя из статуса семейного родства, дети и родители не могут быть бывшими членами семьи. Следовательно, дети сохраняют право пользования жилым помещением, независимо от прекращения брачных отношений его родителями. Резюмируя все вышесказанное, суд счел требования истца не подлежащими удовлетворению и вынес решение об отказе в удовлетворении исковых требований истца [8].

При совершенствовании законодательства в области регулирования права ребенка на семью в РФ необходимо уделить особое внимание уточнению некоторых терминов, что поможет исключить возможность разночтения законов в процессе конституционно-правовой защиты права ребенка на семью в РФ, что позволит обеспечить возможность принятия судом решений, наилучшим образом отмечающих интересам ребенка.

#### **Библиографический список:**

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ) // «Собрание законодательства РФ», 14.04.2014, – № 15.

2. Гражданский кодекс Российской Федерации, Ч. 1,2,3. от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (С изменениями и дополнениями, внесенными Федеральным законом от 11.02.2013 № 8-ФЗ, вступившими в силу с 01.03.2013.) // Собрание законодательства РФ. – 2013. – № 15.

3. Семейный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 1995 г. № 223-ФЗ (ред. от 03.08.2018) // РГ. – 27.01.1996 – № 17.

4. Жилищный кодекс Российской Федерации № 188-ФЗ [принят Гос. Думой 29.12.2004] // Собрании законодательства РФ. 2005. – № 1.

5. Постановление Конституционного Суда РФ от 20.06.2018 № 25-П «По делу о проверке конституционности подпункта 6 пункта 1 статьи 127 Семейного кодекса Российской Федерации и пункта 2 Перечня заболеваний, при наличии которых лицо не может усыновить (удочерить) ребенка, принять его под опеку (попечительство), взять в приемную или патронатную семью, в связи с жалобой гражданина К.С. и гражданки Р.С.» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_300623/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_300623/)

6. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 2 июля 2009 г. № 14 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при применении Жилищного кодекса Российской Федерации» [Электронный ресурс] // СПС Гарант. URL: <http://base.garant.ru/1791634/>

7. Витрук Н.В. О некоторых особенностях использования решений Европейского суда по правам человека в практике Конституционного Суда Российской Федерации и иных судов / Н.В. Витрук // Сборник докладов. Имплементация решений Европейского суда по правам человека в практике конституционных судов стран Европы. Институт права и публичной политики. – М., 2006. – С. 183–192.

8. Решение № 2-448/2010 2-448/2010~М-391/2010 М-391/2010 от 22 марта 2010 г. по делу № 2-448/2010 [Электронный ресурс] // Судебные и нормативные акты РФ. URL: <http://sudact.ru/regular/doc/DtuC3Gbz8bgw/>

---

**НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ  
БАНКРОТСТВА ИНДИВИДУАЛЬНОГО ПРЕДПРИНИМАТЕЛЯ  
В СИСТЕМЕ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ПРАВ ГРАЖДАН**

**Some issues of legal regulation of bankruptcy of an individual  
entrepreneur in the system of economic rights of citizens**

*Сафронов Алексей Сергеевич,*

*студент 3 курса внебюджетного факультета*

*Военного университета МО РФ*

**Safronov A. S.,**

*3rd year student of the faculty of extra-budgetary*

*Military University of the Russian Defense*

**Аннотация.** В статье рассматриваются как общие вопросы правового регулирования банкротства индивидуального предпринимателя и ограничения экономических прав отдельных категорий граждан в интересах государства, так и его влияния на жизнь членов его семьи и интересов общества в целом.

**Summary.** The article deals with both general issues of legal regulation of individual entrepreneur's bankruptcy and restrictions of economic rights of certain categories of citizens in the interests of the state, and its impact on the life of its family members and the interests of society as a whole.

**Ключевые слова:** индивидуальный предприниматель, гражданин, банкротство, военнослужащий, член семьи, экономические права, интересы общества.

**Key words:** individual entrepreneur, citizen, bankruptcy, soldier, family member, economic rights, interests of society.

Российская экономика претерпевает в настоящее время негативное воздействие санкций со стороны ряда зарубежных государств, что сказывается не только на социальном положении граждан, но и хозяйственной деятельности предпринимательских структур – коммерческих организаций и индивидуальных предпринимателей. Последние и являются наиболее уязвимыми для отрицательного воздействия как самой экономической ситуации на рынках страны, так и последствий неверных решений и актов

органов власти, особенно в сфере налогового и лицензионного законодательства.

Так, по данным Росстата, в период с 1993 г. по 2018 г., прекратили свою хозяйственную и экономическую деятельность около 600 000 индивидуальных предприятий; в 2017 г. количество закрытых гражданами индивидуальных видов предпринимательской деятельности превысило количество открытых; в 2017–2018 гг. данная негативная тенденция также продолжалась: открылось индивидуальных предпринимательств около 7000, а закрылось уже 9100. С учетом того, что «на долю малых субъектов хозяйственной деятельности приходится около 20 процентов валового внутреннего продукта»<sup>281</sup>, можно говорить о том, что закрытие гражданами такого количества индивидуальных предприятий наносит экономике значительный вред, поскольку именно осуществление предпринимательства субъектами малого и микробизнеса определяют благосостояние страны<sup>282</sup>, также незанятые граждане не только не пополняют государственные социальные (пенсионный, медицинского страхования и пр.) фонды, но ещё и поглощают из них ресурсы.

Как и любая предпринимательская деятельность, деятельность индивидуального предпринимателя сопряжена с риском неполучения дохода, который является специфическим признаком предпринимательской деятельности (абз. 3 п. 1 ст. 2 ГК РФ): гражданин, осуществляя предпринимательскую деятельность и ставя своей целью получение прибыли, в реальности может ее не только не получить, но понести убытки. Убытки от предпринимательской деятельности возлагаются на самого индивидуального предпринимателя (или коммерческую организацию), реже на третье лицо (страховщика – подп. 3 п. 2 ст. 929, ст. 933 ГК РФ в случае страхо-

---

<sup>281</sup> Сколько было закрыто ИП в 2018 году // [Электр. ресурс]. – Режим доступа: <https://ipexperts.ru/biznes/razvitie/skolko-zakrylos-ip-v-2018-godu.html>. Дата обращения – 14 декабря 2018 г.

<sup>282</sup> См., напр.: Датиев А.О., Чекмарев Г.Ф. Особенности правового регулирования малого предпринимательства в Российской Федерации и зарубежных странах // Россия и мир в поисках новых решений: экономика, право, гуманитарные науки: Доклады научно-практической конференции / под общ. ред. Ф.Л. Шарова. М.: МИЭП, 2017. С. 140–145.

вания предпринимателем своих предпринимательских рисков; однако страхование предпринимательских рисков субъектами предпринимательства в России не развито, как и иные виды необязательного страхования).

Далее, убытки от предпринимательской деятельности могут даже существенно превышать стоимость всего имущества предпринимателя (или страховой суммы, если предпринимательские риски им были застрахованы) и выходить за пределы его собственной имущественной базы, затрагивая интересы третьих лиц, например, кредиторов, контрагентов по связанным договорам, а также членов семьи (как правило, супругов, с которыми у индивидуального предпринимателя согласно семейному законодательству на все приобретенное в браке имущество распространяется режим общей совместной собственности, в том числе и доходы от предпринимательской деятельности и, следовательно, приобретенного в период брака за счёт такого дохода имущество<sup>283</sup>).

Вопросы банкротства индивидуальных предпринимателей закон регулирует специальными нормами с целью защиты имущественных интересов супруга, несовершеннолетних детей и кредиторов гражданина-предпринимателя (ст. 25 ГК РФ). Так, несостоятельным (банкротом) может быть признан гражданин-предприниматель, не способный удовлетворить требования кредиторов, связанные с осуществлением им предпринимательской деятельности. Такое признание осуществляется в судебном порядке; основания и порядок признания судом гражданина-предпринимателя банкротом либо объявления им о своем банкротстве устанавливаются пунктами 1, 5 ст. 25 ГК РФ и Федеральным законом от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)». Основанием для признания гражданина-предпринимателя банкротом является его неспособность удовлетворить требования кредиторов по денежным обязательствам и (или) исполнить обязанность по уплате обязательных платежей.

Дела о банкротстве индивидуальных предпринимателей подведомственны арбитражному суду. Заявление о признании граж-

---

<sup>283</sup> Слепко Г.Е., Стражевич Ю.Н. Правовое регулирование имущественных отношений супругов. М.: МЮИ, 2015. – С. 24–25.

данина-предпринимателя банкротом может подать он сам, его кредитор, требование которого связано с предпринимательской деятельностью данного гражданина, а также уполномоченный, например, налоговый, орган.

Следует отметить, что при применении процедур банкротства кредиторы гражданина-предпринимателя, требования которых не связаны с обязательствами при осуществлении предпринимательской деятельности, вправе предъявить свои требования (ст. 215 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)», п. 2 ст. 25 ГК РФ).

Требования кредиторов гражданина-предпринимателя в случае признания его банкротом удовлетворяются за счет принадлежащего ему имущества в порядке и очередности, которые предусмотрены положениями Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» (п. 3 ст. 25 ГК РФ):

1) во внеочередном порядке (т.е. до удовлетворения требований кредиторов) покрываются расходы, связанные с рассмотрением дела о банкротстве и исполнением решения суда о признании гражданина-предпринимателя банкротом и об открытии конкурсного производства.

2) после возмещения данных расходов удовлетворяются требования кредиторов в следующей последовательности:

а) в первую очередь удовлетворяются требования граждан, перед которыми гражданин несет ответственность за причинение вреда жизни или здоровью, а также требования о взыскании алиментов. На будущее время возмещение данных расходов обеспечивается путем капитализации соответствующих повременных платежей;

б) во вторую очередь производятся расчеты по выплате выходных пособий и оплате труда лиц, работающих по трудовому договору, и по выплате вознаграждений авторам результатов интеллектуальной деятельности;

в) в третью очередь производятся расчеты с другими кредиторами (ст. 135–137 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)»). При удовлетворении требований кредиторов закон должно быть обеспечено соблюдение двух принципов воз-

мещения: последовательности (требования кредиторов каждой очереди удовлетворяются только после полного удовлетворения требований кредиторов предыдущей очереди) и пропорциональности (при недостаточности денежных средств они распределяются между кредиторами соответствующей очереди пропорционально суммам их требований).

После завершения расчетов с кредиторами гражданин-предприниматель, признанный банкротом, освобождается от исполнения оставшихся обязательств, связанных с его предпринимательской деятельностью, и иных требований, предъявленных к исполнению и учтенных при признании его банкротом. Однако требования граждан, перед которыми банкрот несет ответственность за причинение вреда жизни или здоровью, а также иные требования личного характера сохраняют силу (п. 4 ст. 25 ГК РФ).

С момента принятия судом решения о признании гражданина-предпринимателя банкротом и об открытии конкурсного производства его регистрация в качестве предпринимателя утрачивает силу, аннулируются выданные ему лицензии. После признания гражданина-предпринимателя банкротом он не может быть зарегистрирован в качестве такового вновь в течение одного года с указанного момента (пп. 1, 2 ст. 216 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)», п. 1 ст. 25 ГК РФ).

В ходе процедуры банкротства по требованию кредиторов гражданина-предпринимателя в добровольном или судебном порядке может быть произведен выдел его доли из общего имущества супругов с целью обращения взыскания на эту долю и погашения задолженности перед кредиторами. Если супруги заключили брачный договор, ставящий супруга-предпринимателя в крайне невыгодные условия и ущемляющие тем самым права его кредиторов на взыскание долгов, то такой брачный договор может быть признан недействительным в судебном порядке по иску кредиторов супруга-должника и (или) конкурсного управляющего<sup>284</sup>. В данном случае считаем возможным говорить о вмешательстве государства в сферу личных – частных отношений супругов, одна-

---

<sup>284</sup> См., напр.: Слепко Г.Е., Стражевич Ю.Н. Правовое регулирование имущественных отношений супругов. М.: МЮИ, 2015. – С. 188–193 и др.

ко в интересах государства и неограниченного круга лиц, которые могут вступить в договорные или деликтные отношения с супругом-должником и чьи интересы должны быть защищены не менее, чем интересы его супруги (супруга), т.е. в данном случае защищаются публично-правовые интересы всего общества.

Само соотношение публичных и частных интересов в праве является весьма сложным вопросом, также сложна задача обеспечения их баланса посредством правового регулирования<sup>285</sup>. И именно предпринимательские и коммерческие отношения показывают всю сложность обеспечения такого баланса, в том числе и с точки зрения межотраслевого регулирования: как права гражданского, так и наследственного, жилищного, семейного, административного, конституционного и иных.<sup>286</sup>

Следует отметить, что право на осуществление предпринимательской деятельности входит в состав экономических прав человека и гражданина (ч. 1 ст. 34 Конституции РФ), однако его осуществление сопряжено с правами иных лиц, которые оказываются связанными с гражданином-предпринимателем правоотношениями, входящими в иные отрасли права, а также обязанностями самого гражданина-предпринимателя (например, уплачивать налоги, соблюдать требования лицензионного законодательства и пр.), государства и третьих лиц (например, правами и обязанностями поручителей гражданина-предпринимателя, его супругов и наследников и пр.).

Более того, на гражданина-предпринимателя может быть возложена обязанность предоставлять сведения о результатах осуществления им предпринимательской деятельности в виде отчёта о расходах и доходах в течение календарного года, если он является супругом военнослужащего, т.е. лица, обладающего специаль-

---

<sup>285</sup> Рыльская М.А. Проблемы соотношения публичного и частного права в гражданском обществе // Сб. научн. тр. «Актуальные проблемы юридической теории и практики». – М., 2015. С. 22–23.

<sup>286</sup> См.: Слепко Г.Е., Стражевич Ю.Н., Чекмарёв Г.Ф. Особенности преподавания коммерческого права с учётом отраслевой диффузии // Особенности преподавания юридических дисциплин в современных условиях: сб. материалов круглого стола (27 марта 2015 г., г. Москва) / под общ. ред. О.Д. Жука; науч. ред. и сост. А.П. Горелик; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2015. – С. 154–163.

ным правовым статусом<sup>287</sup>. Таким образом, конституционно закрепленное экономическое право гражданина осуществлять предпринимательскую деятельность с целью извлечения прибыли пересекается с конституционной обязанностью военнослужащего по защите Отечества, которая обуславливает введение специальных правовых ограничений (вплоть до полного запрета вести предпринимательскую деятельность<sup>288</sup>, т.е. невозможности реализовать одно из общих для всех граждан конституционных прав, с целью воспрепятствованию отвлечения военнослужащего от исполнения воинских обязанностей<sup>289</sup>, борьбы с коррупцией<sup>290</sup>, в т.ч. недопущения аффилированных лиц к участию в госконтрактах<sup>291</sup>, и пр.) и обязанностей не только на самого военнослужащего, но и иных лиц, состоящих с ним в определенных правовых отношениях.

Также велико значение деятельности индивидуальных предпринимателей в социальной сфере: они, например, обеспечивают занятость, часто ведут деятельность в сферах, не привлекательных для среднего и большого бизнеса – бытовые услуги, торговля в шаговой доступности и пр.

Таким образом, правовой статус индивидуального предпринимателя носит двойственный характер: с одной стороны, на предпринимателя распространяются нормы, регулирующие правовое положение гражданина, в том числе в конституционном, семейном и др. отраслях права; с другой стороны, занятие пред-

---

<sup>287</sup> Кудашкин А.В. Некоторые проблемы реализации статуса военнослужащих при прохождении военной службы // Право в Вооруженных Силах. 2000. № 1. С. 36.

<sup>288</sup> Правовая работа в военных организациях / Землин А.И., Докучаев О.В., Емельянова А.И., Мишуткин И.В. [и др.]; под ред. А.И. Землина. М., 2011; Слепко Г.Е. Влияние правового статуса военнослужащего на его иные специальные правовые статусы // Право в Вооруженных Силах – Военно-правовое обозрение. – 2018. – № 2. – С. 110–117 и др.

<sup>289</sup> Слепко Г.Е. Указ. соч.

<sup>290</sup> См.: Кудашкин А.В. Координация деятельности по противодействию коррупции в военной организации государства // Военное право. 2012. № 1. С. 1–15; Иванов Р.В., Корякин В.М. Коррупция в сфере государственных закупок для нужд обороны страны: ответственность ужесточается // Право в Вооруженных силах. 2018. № 6 (251). С. 25–30 и др.

<sup>291</sup> Иванов Р.В., Корякин В.М. Коррупция в сфере государственных закупок для нужд обороны страны: ответственность ужесточается // Право в Вооруженных силах. 2018. № 6 (251). С. 25–30 и др.

принимательской деятельностью имеет государственную важность и потому входит в сферу публично-правового регулирования (налогового, военного и пр. законодательства), определяя тем самым совокупность прав и обязанностей гражданина-предпринимателя и иных лиц, с ним взаимодействующих.

### **Библиографический список:**

1. Датиев А.О., Чекмарев Г.Ф. Особенности правового регулирования малого предпринимательства в Российской Федерации и зарубежных странах // Россия и мир в поисках новых решений: экономика, право, гуманитарные науки: Доклады научно-практической конференции / под общ. ред. Ф.Л. Шарова. М.: МИЭП, 2017. С. 140–145.

2. Иванов Р.В., Корякин В.М. Коррупция в сфере государственных закупок для нужд обороны страны: ответственность ужесточается // Право в Вооруженных силах. 2018. № 6 (251). С. 25–30.

3. Кондратьева К.С. Признаки несостоятельности (банкротства) индивидуальных предпринимателей в России // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2008. № 6. С. 139–142.

4. Кудашкин А.В. Некоторые проблемы реализации статуса военнослужащих при прохождении военной службы // Право в Вооруженных Силах. 2000. № 1. С. 36.

5. Кудашкин А.В. Координация деятельности по противодействию коррупции в военной организации государства // Военное право. 2012. № 1. С. 1–15.

6. Лазутина О. И. Рассмотрение дел о банкротстве индивидуальных предпринимателей // Арбитражная практика. – 2009. – № 2. – С. 3–12.

7. Правовая работа в военных организациях / Землин А.И., Докучаев О.В., Емельянова А.И., Мишуткин И.В. [и др.]; под ред. А.И. Землина. М., 2011.

8. Рыльская М.А. Проблемы соотношения публичного и частного права в гражданском обществе // Сб. научн. тр. «Актуальные проблемы юридической теории и практики». – М., 2015. С. 22–23.

9. Сколько было закрыто ИП в 2018 году // [Электр. ресурс]. – Режим доступа: <https://ipexperts.ru/biznes/razvitie/skolko-zakrylos-ip-v-2018-godu.html>. Дата обращения – 14 декабря 2018 г.

10. Слепко Г.Е. Влияние правового статуса военнослужащего на его иные специальные правовые статусы // Право в Вооруженных Силах – Военно-правовое обозрение. – 2018. – № 2. – С. 110–117.

11. Слепко Г.Е., Стражевич Ю.Н. Правовое регулирование имущественных отношений супругов. М.: МЮИ, 2015. – 320 с.

12. Слепко Г.Е., Стражевич Ю.Н., Чекмарёв Г.Ф. Особенности преподавания коммерческого права с учётом отраслевой диффузии // Особенности преподавания юридических дисциплин в современных условиях: сб. материалов круглого стола (27 марта 2015 г., г. Москва) / под общ. ред. О.Д. Жука; науч. ред. и сост. А.П. Горелик; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2015. – С. 154–163.

13. Якунина В.В. О соотношении правосубъектности индивидуального предпринимателя и правосубъектности гражданина // Северо-Кавказский юридический вестник. 2007. № 4. С. 58–61.

## **СТАБИЛЬНОСТЬ КОНСТИТУЦИИ: НУЖНЫ ЛИ РЕФОРМЫ?**

### **Stability of the constitution: do we need reforms?**

***Сахарова Алина Николаевна,***

*студентка 2 курса Международного юридического института  
sakharova\_2000@mail.ru*

***Saharova A. N.,***

*2nd year student of the International Law Institute*

***Шаколюкова Валентина Дмитриевна,***

*канд. ф.н, доцент,  
старший преподаватель Королёвского филиала  
Международного юридического института*

***Valentino-Mliev@yandex.ru***

***Shakoliukova V.D.,***

*Ph. D., associate Professor, Senior lecturer of the Koroljov branch  
of the International Law Institute*

**Аннотация.** Анализируется стабильность Конституции как одна из ключевых конституционных идей и перспективы ее воплощения в практике российского конституционализма; рассмотреть необходимость выработки единой концепции реформирования Конституции Российской Федерации и последующего внесения изменений в ее текст.

**Abstract.** The article analyzes the stability of the Constitution as one of the key constitutional ideas and the prospects for its implementation in the practice of Russian constitutionalism; to consider the need to develop a unified concept of reforming the Constitution of the Russian Federation and subsequently amending its text.

**Ключевые слова:** Конституция, стабильность, реформирование, социальное государство, изменения, устойчивость, поправка, ратификация, права.

**Key words:** Constitution, stability, reforming, welfare state, changes, resilience, amendment.

Важнейшей предпосылкой устойчивости системы государственной власти выступают стабильность, неизменность конституции данного государства. Стабильность как одна из основных черт

конституции – это длительность ее действия без внесения существенных изменений.

Говорить о стабильности Конституции, не упомянув стабильность конституционного строя государства, невозможно. Ведь существование государства, его ценностей, принципов, институтов, закрепленных в конституции, без серьезных перемен и потрясений в течение длительного времени – это величайшее благо, которое оказывает свое благотворное влияние на жизнь общества и государства.

На территории нашей страны все субъекты конституционно-правовых отношений, в том числе, дипломатические и консульские представительства иностранных государств, представительства международных организаций, пользующихся консульским и дипломатическим иммунитетом, обязаны соблюдать Конституцию РФ.

Конституция РФ, принятая в 1993 году, относится к смешанным конституциям. Порядок принятия такой конституции, внесения в нее поправок и ее пересмотра различен в зависимости от статьи или главы, которую нужно изменить. Необходимо отметить, что упрощенный порядок внесения поправки предусмотрен только для ст. 65, где определяется состав субъектов РФ. В гл. 9 Конституции РФ установлены процедуры изменения тех или иных частей Конституции РФ. Изменение Конституции может быть в виде: внесения поправок, изменения, пересмотра Конституции. В зависимости от этого процедура внесения изменений дифференцируется. Пересмотр Конституции (по сути, принятие нового текста) может быть осуществлен только всенародным голосованием по проекту Конституции. Данный проект должен быть предварительно одобрен 2/3 голосов от числа членов Конституционного Собрания, созданного по случаю принятия нового текста Конституции. В случае, если проект, подготовленный конституционной комиссией, не получил нужного числа голосов Конституционного собрания в свою поддержку, быть вынесен на референдум не может.

Проведение референдума – это достаточно сложный и трудоемкий процесс для государства. Поэтому процедура изменения

Конституции невероятно сложна. Но именно референдум обеспечивает право народа демократического государства на самостоятельный выбор конституционного строя своей страны.

Часть норм Конституции может быть изменена путем издания Федеральным собранием РФ федеральных законов о внесении изменений в статьи Конституции РФ.

Внести свои предложения о поправках в Конституцию РФ могут следующие субъекты (согласно ст. 134 Конституции РФ):

1. Президент РФ;
2. Совет Федерации (группа из 1/5 его членов);
3. Государственная Дума (группа из 1/5 ее депутатов);
4. Правительство РФ;
5. Законодательные (представительные) органы субъектов Федерации.

«Пересмотр Конституции» – изменение, являющееся, по факту, пересмотром положений Глав 1, 2 и 9. Это, по сути, равнозначно концептуальному пересмотру текста Конституции. В связи с данным положением дел в Конституции РФ устанавливается различная процедура изменения содержания этих двух групп глав.

Поправки к Главам 3–8 вступают в силу после их одобрения органами законодательной власти не менее чем 2/3 субъектов РФ и принимаются в порядке, предусмотренном для принятия федерального конституционного закона. Положения о поправках и изменениях в Конституцию были развернуты и конкретизированы в Федеральном законе «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции РФ» от 4.03.1998 г.

На протяжении 25 лет федеральные власти к Конституции почти не прикасались. Исключением являются поправки, вступившие в силу с 31 декабря 2008 года, которые увеличили срок полномочий Президента и Государственной думы. В феврале 2014 года из Конституции было исключено упоминание Высшего арбитражного суда, а также расширены полномочия Президента по назначению прокуроров. В том же году были внесены изменения о назначении Президентом дополнительных представителей в Совете Федерации.

Конституция государства, в данном случае, РФ, является постоянно действующей, Однако динамика современной жизни ставит перед необходимостью внесения различных изменений и поправок в конституционные нормы.

Избежать изменений Конституции в принципе нельзя, весь мировой опыт показывает, что через это приходится проходить государствам при любых системах. Однако динамическое начало в конституционном регулировании должно содействовать тому, чтобы конституция была не только законом на бумаге, но и актом прямого действия. В связи с изменениями, происходящими в жизни мирового сообщества и отдельного государства, необходимостью совершенствования различных государственных институтов, появлением новых прав и свобод граждан, может возникнуть необходимость появления новых или ликвидации прежних конституционных норм.

Например, со времен ратификации серьезно изменилась Конституция США. Некоторые ее положения были отменены, так как считались неприемлемыми в новых исторических условиях. Это нормы о рабстве, нормы о непрямых выборах. За все время существования Конституции США было принято 27 поправок, 10 из которых составляет Билль о правах. Также содержание статей Конституции США дополнялось решениями Верховного суда и федеральным законодательством. Изменения, содержащиеся в поправке к Конституции США, в отличие от конституций многих других стран, не вносятся в основной текст, поэтому положения Конституции, которые изменяются или отменяются той или иной поправкой, остаются в тексте, хотя и утрачивают свою силу.

Первые десять поправок к Конституции США имеют общее название – Билль о правах. Данные поправки гарантируют отдельные личные права граждан, ограничивая тем самым полномочия государственных органов. Автор поправок – Джеймс Мэдисон, который выступил со своим предложением на первом конгрессе США в 1789 году. В этом же году поправки были одобрены конгрессом и ратифицированы штатами до конца 1791 года. Билль о правах был принят по инициативе тех прогрессивных общественных деятелей, которые видели недостатком Конституции

отсутствие перечня базовых прав личности, что могло послужить в будущем основанием для ущемления прав.

Историческая справедливость кроется в том, что в 1789 году было предложено не 10, а 12 поправок. Поправки, вошедшие в Билль, шли под номерами 3–12. Первая поправка устанавливала размеры избирательных округов и была ратифицирована только одиннадцатью штатами. Она так и не вступила в силу. Поправка под номером два претендует на пальму первенства историей своего существования. Она закрепляла правило о том, что закон об изменении зарплаты сенаторов и представителей не может вступить в силу до новых выборов в палату представителей. Данная поправка была ратифицирована только в 1992 году, более чем через двести лет после своего принятия. Она же и стала 27-й поправкой.

В 1794 году в США была принята, а в 1795 году ратифицирована Одиннадцатая поправка, закрепляющая правило, что иск против штата может быть подан только в суд этого штата, а не в федеральный суд или в суд другого штата. Так был закреплен судебный иммунитет штата.

Три следующие поправки (13–15) были приняты сразу после Гражданской войны и ставили перед собой цель – ликвидацию рабства и его последствий.

История Конституции США В 20-м веке была не менее динамичной. В 1913 году Шестнадцатая поправка дала Конгрессу право устанавливать и взимать федеральный подоходный налог, что стало источником доходов в бюджет, а Семнадцатая – ввела прямые выборы сенаторов. В 1919 году была принята Восемнадцатая поправка, «Сухой закон», которая запрещала производство, продажу, транспортировку, импорт и экспорт алкогольных напитков по всей территории США. 1920-й год, Девятнадцатая поправка. Женщины получают активное избирательное право. Двадцатая поправка (1932) сократила срок между выборами президента и Конгресса и истечением полномочий уходящего президента и Конгресса предыдущего созыва.

Двадцать вторая поправка (1951 г.) законодательно закрепила правило, гласящее о том, что никто не мог занимать пост прези-

дента более 2-х сроков. В 1961 г. была принята Двадцать третья поправка, позволявшая округу Колумбия избирать выборщиков в коллегию выборщиков. 24-я поправка запрещала ставить возможность участия в федеральных выборах в зависимости от уплаты/неуплаты налога, а 25-я (предложена в 1965, ратифицирована в 1967) закрепляла порядок замещения должностей президента и вице-президента. Двадцать шестая поправка ввела активное избирательное право по всей территории США с 18-ти лет (1971).

В Конгресс США, начиная с 1789 года, поступило более 10 тыс. проектов поправок к Конституции. Большинство из них никогда не рассматривались Конгрессом. Из числа оставшихся большинство было отклонено Конгрессом и не выносилось на ратификацию.

Конституционная стабильность в России имеет свою историю. Значительное влияние на вероятность тех или иных политических реформ стали оказывать внешние условия, радикально изменившие положение России: санкции, политика сдерживания, виртуальные войны и военные кампании – все это во многом является предпосылкой к проведению конституционной реформы. Сейчас у правительства нет барьеров, чтобы не осуществить ее.

Разумеется, все должно быть в меру. Если изменения конституции станут частыми, разговор о её стабильности теряет смысл.

Таким образом, сохраняя стабильность конституционного строя, нельзя, с одной стороны, игнорировать те изменения, которые происходят в государстве и обществе, чтобы не превратить конституцию в закон на бумаге, а с другой стороны, нельзя изменять мгновенно Основной закон государства по различным политическим запросам, чтобы не нарушать баланс сил, существующий в обществе.

Российская Конституция имеет значительные пробелы, по этому поводу В.Д. Зорькин предложил реформировать политическую и правовую системы и внести изменения в Конституцию. Своё мнение по этому вопросу он изложил в статье «Буква и дух Конституции» в «Российской газете». «В российской Конституции есть недостатки, которые вполне исправимы путем точечных

изменений», сказал Валерий Дмитриевич Зорькин, Председатель Конституционного Суда РФ.<sup>292</sup>

Среди таких недостатков В.Д. Зорькин отметил разграничение предметов ведения и полномочий между федеральным и региональным уровнями, (поставить регионы в полную зависимость); «крен» в сторону исполнительной ветви власти. *Напомню, что по Конституции «исполнительную власть осуществляет правительство». Кто-нибудь считает, что у нас правительство – самый сильный игрок на поле публичной власти? Наоборот, это слабейшее звено в системе разделения властей, полностью зависящее от политической воли президента – главы государства.* Нечеткое распределение полномочий между Президентом и правительством. Кроме того, недостатки связаны с определением статуса президентской администрации, а также полномочий прокуратуры (усилить ее влияние). В.Д. Зорькин также отметил «отсутствие должного баланса в системе сдержек и противовесов».

*По мнению председателя Конституционного Суда РФ, одними из главных проблем России являются бедность населения и рост социального напряжения из-за чувства несправедливости и разрыва между самыми богатыми людьми и теми слоями населения, «которые оказались отрезаны от процессов приватизации бывшей советской общенародной собственности».*

Основные идеи В.Д. Зорькина кратко изложены в РБК:

Нужны «точечные изменения» (радикальная реформа опасна) Конституции для исправления ее недостатков.

Недостатки – отсутствие баланса в системе сдержек и противовесов, крен в пользу исполнительной ветви власти, недостаточная четкость в распределении полномочий между президентом и правительством, в определении статуса администрации президента и полномочий прокуратуры, в разграничении предметов ведения и полномочий между Федерацией и ее субъектами.

Главный источник «напряженностей» в России – нерешенность социально-экономических проблем, разрыв между богатыми и бедными, социальная несправедливость.

---

<sup>292</sup> Зорькин В.Д. Буква и дух Конституции // РГ – Федеральный выпуск № 7689 (226) от 10 октября 2018 года.

Население устало от экономических реформ. Неправедливая приватизация привела к нынешним социальным проблемам, массовой бедности.

Нужна правовая система, основанная на идеях русской философии XIX – нач. XX века. – добавление идей солидаризма, соборности, ответственности каждого не только за себя, но и за других к доминирующему в мире «либерально-индивидуалистическому подходу к правопониманию». «Нужна правовая теория, синтезирующая в рамках понятия права идеи индивидуальной свободы и социальной солидарности. Такой подход к правопониманию в наибольшей степени соответствует ментальности российского народа, его правовому и нравственному сознанию»<sup>293</sup>.

Россия еще не выработала стратегию развития, отвечающую ожиданиям российского общества и его представлениям о справедливости и новому месту России в мире. *«Все это говорит о том, что мы еще далеки от реализации положений статьи 7 Конституции России, которая гласит: "Российская Федерация – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека"»*, – считает Валерий Дмитриевич Зорькин. Другой причиной социального напряжения он назвал неправомерное санкционное давление со стороны США и Западной Европы<sup>294</sup>.

Особенную тревогу вызывает то, что в России очень высока доля так называемых "работающих бедных", а также то обстоятельство, что самая массовая группа бедных – это семьи с детьми. По официальным данным, сегодня 22 миллиона из 146 миллионов россиян считаются бедными, и в целом социологи и юристы признают, что по таким принятым в международной практике показателям уровня жизни, как прожиточный минимум, минимальный размер оплаты труда и индекс развития человеческого потенциала, налицо разрыв между правовыми предписаниями, характеризую-

---

<sup>293</sup> РГ – Федеральный выпуск №7689 (226) от 10 октября 2018 года . «Буква и дух Конституции»

<sup>294</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ)Статья 7.

щими те или иные аспекты социальной справедливости, и фактическими показателями .

Однако есть те, кто считает, что: «Конституцию сейчас лучше не трогать даже точно, невзирая на все недостатки, которые в ней заложены»,– заявил член политкомитета партии «Яблоко» Виктор Шейнис, который в 1993 году был участником конституционного совещания, разработавшего проект действующей Конституции. Но если готовить конституционную реформу, то «она должна состояться только после реформы политической», уверен В. Шейнис. А политическая реформа, по его мнению, «должна обеспечить реальное разделение властей, реальную многопартийность и реальную политическую конкуренцию, к чему призвал Валерий Дмитриевич Зорькин в своей статье».

После президентских выборов в марте 2018 года журналисты спросили Владимира Владимировича Путина, избравшегося на четвертый срок, собирается ли он менять текст Конституции в будущем. «Пока я никаких реформ не планирую», – ответил тогда президент.

Стремление к изменению Конституции порождается недостаточно строгим соблюдением ее предписаний на всех уровнях нормотворчества и правоприменения. О неоднозначности и декларативном характере отдельных положений Конституции РФ свидетельствуют и данные социологического исследования, проведенного фондом «Общественное мнение» (ФОМ). Более половины россиян считают Конституцию скорее хорошей (53%), нежели плохой (21%). Так же разделились мнения о допустимых изменениях в конституции: 66% респондентов считают, что основной документ надо пересмотреть и внести в него поправки, 23% – так не считают.

Более 2/3 россиян (69%) считают, что Конституция нарушается в той или иной мере (46% полагают, что часто, и 23% – редко). 8% верят в то, что она не нарушается. 13% респондентов упоминали ущемление прав простых людей, по 5% – прав на охрану здоровья и права и свободы граждан. Среди популярных ответов также упоминались права на труд, соблюдение трудового законодательства, образование, достойные пенсии, равенство граждан перед

законом, проблемы взяточничества, коррупции, произвола чиновников и т.п.

Большинство граждан (53%) думают, что Конституцию необходимо периодически пересматривать, 34% опрошенных говорят, что в Основной закон надо вносить правки только в исключительных случаях<sup>295</sup>.

Содержание принятой 12 декабря 1993 г. Конституции РФ вызывает в российском обществе многочисленные споры, дискуссии, а также попытки внести определенные изменения в основы конституционного строя.

Это обусловлено целым рядом некоторых проблем: расплывчатые и неоднозначные формулировки, недостаток конкретики в некоторых местах, противоречие основополагающих статей, присутствие спорных тезисов. Также немало вопросов вызывает история создания и принятия Конституции.

Например, статья 6 п. 3 «Гражданин Российской Федерации не может быть лишен своего гражданства или права изменить его», нуждается в некоторой корректировке.

Статья означает, что какие бы ужасные, противоправные, антиконституционные действия гражданин бы не совершал, государство не имеет права лишить его гражданства в качестве справедливой меры наказания.

Однако статья защищает граждан от правового беспредела и является гарантом того, что человек, который не совершал никаких противоправных поступков, но который из-за своих оппозиционных убеждений «не нравится» властям, не будет лишен гражданства (с последующей депортацией за границу).

Как решить проблему? Не обязательно убирать статью, можно при помощи федерального закона регламентировать, за какие конкретно правонарушения последует данная мера наказания. Это и обезопасит людей от беспредела, и обеспечит людям спокойствие и уверенность в том, что никто не будет бесосновательно лишен своего гражданства.

---

<sup>295</sup> Источник данных: «ФОМнибус» – опрос граждан РФ от 18 лет и старше. 21 октября 2018 г. 53 субъекта Российской Федерации, 104 населенных пункта, 1500 респондентов.

Статья 135 «1. Положения глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не могут быть пересмотрены Федеральным Собранием.

2. Если предложение о пересмотре положений глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации будет поддержано тремя пятими голосов от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, то в соответствии с федеральным конституционным законом созывается Конституционное Собрание.

3. Конституционное Собрание либо подтверждает неизменность Конституции Российской Федерации, либо разрабатывает проект новой Конституции Российской Федерации, который принимается Конституционным Собранием двумя третями голосов от общего числа его членов или выносится на всенародное голосование. При проведении всенародного голосования Конституция Российской Федерации считается принятой, если за нее проголосовало более половины избирателей, принявших участие в голосовании, при условии, что в нем приняло участие более половины избирателей».

Основная проблема в фактической невозможности внесения поправок в положения глав 1, 2 и 9 по той причине, что на данный момент отсутствует тот самый федеральный закон, в соответствии с которым должно созываться Конституционное Собрание. И даже если такой закон появится, внесение поправок означает разработку проекта новой Конституции РФ.

Конституция для гражданина любой страны – Закон, который он должен знать в первую очередь, ведь знание и грамотное применение законов – норма цивилизованной жизни. Каждый из нас должен понимать, что на самом деле Конституция – это не текст, который у нас лежит на столе, а то, что реализация основных конституционных положений зависит именно от каждого из нас.

**Вывод:** Мировой и отечественный опыт показывает, что Конституцию можно и нужно менять только тогда, когда без данных изменений невозможно существование государства и цивилизованная жизнедеятельность его народа. Во всех остальных случаях

изменения должны носить избирательный, точечный характер. Прежде чем менять Конституцию, необходимо взвесить последствия, появляющиеся в результате этих изменений: политические, социальные, экономические, финансовые, правовые и даже психологические. В ряде случаев может так случиться, что результат окажется настолько негативным, что поправки в Конституцию будут нецелесообразны.

#### **Библиографический список:**

1. Конституция Российской Федерации Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с изменениями и дополнениями) // Собрание Законодательства Российской Федерации от 4 августа 2014 г. – № 31. -ст. 6.п. 3,7, 135.

2. Конституционное право России. Учебный курс : учеб. пособие : в 2 т. / С.А. Авакьян. – 5-е изд., перераб. и доп. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2017.

3. Источник данных: «ФОМнибус» – опрос граждан РФ от 18 лет и старше. 21 октября 2018 г. 53 субъекта Российской Федерации, 104 населенных пункта, 1500 респондентов. <https://fom-gk.ru/polls.html>

4. Зорькин В.Д. Буква и дух Конституции // РГ – Федеральный выпуск № 7689 (226) от 10 октября 2018 года.

## ЭТАПЫ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ СУДЕБНОЙ ВЛАСТИ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

### Stages of formation and development of the judiciary in modern Russia

*Синюков Сергей Владимирович,*

*канд. юрид. наук,*

*ведущий консультант судебного состава по гражданским делам  
аппарата Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ  
saratovlaw@gmail.com*

*Sinyukov S. V.,*

*kand. the faculty of law sciences',*

*senior consultant judicial composition for civil cases of the office  
of the Judicial Board on civil cases Supreme Court Of The Russian Federation*

**Аннотация.** Автор выделяет имперский, советский и современный российский этапы развития судебной системы, обращая внимание на реализацию на третьем этапе концепции судебной реформы, утверждённой в РФ в 1991 году.

**Abstract.** The author highlights the Imperial, Soviet and modern Russian stages of the judicial system development, paying attention to the implementation at the third stage of the judicial reform concept, approved in the Russian Federation in 1991.

**Ключевые слова:** суд; судебная система; статус судей; Концепция судебной реформы в России.

**Key words:** court; court system; status of judges; the judiciary reform Concept in Russia

Суд является важным звеном механизма государства, судебная власть – самостоятельная ветвь государственной власти. В компетенцию суда входит отправление правосудия, а именно рассмотрение и разрешение от имени государства в установленном законом порядке гражданских, арбитражных и уголовных дел, а также дел об административных правонарушениях. Суду отводится важнейшая роль в разрешении правовых коллизий, преодолении пробелов законодательства.

Развитие правового государства требует изменений и в сфере правосудия. Судебная система должна играть важную роль в фор-

мировании гражданского общества, эффективно реализовывать свои полномочия в сфере защиты прав человека и конституционного строя. Судебная власть – самостоятельная ветвь власти, которую образуют суды, следовательно реформирование судебной власти связано с развитием российской государственности<sup>296</sup>.

Президент РСФСР Б.Н. Ельцин поручил подготовить Концепцию судебной реформы в России, которая была одобрена Верховным Советом РСФСР 24 октября 1991 года<sup>297</sup>. Концепция стала важнейшим документом стратегического планирования. Учитывая, что судебная система играет важнейшую роль в преобразовании авторитарной системы в демократическую, концепция, принятая в 1991 году, положила начало реформирования судебной власти в России.

Главная задача реформирования судебной системы неразрывно связана с принципами Конституции РФ. Важнейшее значение для определения целей судебной реформы имеют положения Конституции РФ, закрепляющие, что Россия – правовое, социальное государство (ст.ст. 1,7), что человек, его права и свободы являются высшей ценностью, их признание, соблюдение и защита – обязанность государства (ст. 2), что права и свободы человека обеспечиваются правосудием (ст. 18), что каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод, что решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суде (ст. 46). Основная цель реформирования – становление и укрепление судебной власти в государственном механизме как самостоятельной ветви, не зависимой от законодательной и исполнительной власти, обеспечение независимости судей – носителей этой власти.

Концепция содержала в себе описание существующих проблем правосудия конца XX века, в том числе обвинительный уклон правосудия, отсутствие единой системы судов, независимости

---

<sup>296</sup> См.: Иншакова А. О. Обращение главного редактора // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 5. Юриспруденция. 2015. № 2 (27). С. 3.

<sup>297</sup> Концепция судебной реформы 1991 года была принята Постановлением Верховного Совета РСФСР от 24 октября 1991 г. № 1801-1 // Ведомости СНД РСФСР. 1991. № 44. Ст. 1435.

судей, недоверие населения судебной системе, а также перспективы ее реформирования. Авторы документа предлагали преобразование сложившихся организационных структур, причем реформированию должен был подвергнуться не только суд, но и другие правоохранительные органы – прокуратура, адвокатура, следственные органы. Более того, судебная реформа должна была затрагивать все институты гражданского общества и государства, оказать влияние на правоохранительную и правоприменительную деятельность.

Концепция определила векторы развития в судеустройстве. Она содержала положения о Конституционном Суде РФ, о системе арбитражных судов, о суде присяжных заседателей. Определяла, что в РФ должно быть две ветви судебной системы, замкнутые на Верховный суд РФ, – федеральная и республиканская.

Таким образом, концепцией были определены *цели* судебной реформы: реализация принципа независимости судебной власти, построение судебного процесса на основе принципов состязательности и равноправия сторон, развитие процессуальных механизмов осуществления правосудия, обеспечение доступа к правосудию на всех стадиях его осуществления, обеспечение граждан юридической помощью, повышение качественного уровня исполнения судебных актов и др. Ряд идей концепции был реализован в российском законодательстве, но комплексная реформа в предлагаемом виде до конца так и не была проведена.

Начало реализации судебной реформы 1991 г. проходило в условиях серьёзных социально-экономических проблем. Судебная система также не всегда реализовывала основной принцип правосудия – справедливость судебного разбирательства. Реформу, в связи с ее глобальностью, предполагалось провести в три этапа, отслеживая результаты каждого этапа и исправляя возможные ошибки. Проведение судебной реформы планировалось в неразрывной связи с реформированием нового российского государства. Внесением в Верховный Совет РСФСР Президентом Б.Н. Ельциным Концепции судебной реформы, задачей которой было построение нового демократического, правового государства, был озаглавлен первый её этап.

Закрепление в Конституции РФ принципа разделения властей наполнило реформу новым содержанием. Однако некоторые республики в составе России по-своему толковали положения Конституции о самостоятельности судебных органов и стали создавать свои собственные судебные системы.

На первом этапе были приняты важные законы, такие например, как Закон РФ «О статусе судей в Российской Федерации» (1992 г.)<sup>298</sup>, Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» (1992 г.)<sup>299</sup>, Гражданский кодекс Российской Федерации (1994 г.)<sup>300</sup>, Федеральный конституционный закон «Об арбитражных судах в Российской Федерации» (1995 г.)<sup>301</sup>, Уголовный кодекс Российской Федерации (1996 г.)<sup>302</sup>. Эти нормативные акты должны были обеспечить правовую основу предусмотренных реформой мероприятий. Многие прогрессивные идеи концепции нашли отражение в законодательстве. С принятием этих нормативных актов судебная реформа приобрела качественную правовую базу, которая позволяла сделать ее весьма эффективной.

К 2002 году, благодаря усилиям Конституционного Суда РФ, была преодолена опасность системной раздробленности государственной власти. Этому способствовал и институт полномочных представителей Президента РФ в субъектах. Была создана единая судебная система, состоящая из Конституционного Суда РФ, судов общей юрисдикции во главе с Верховным Судом РФ, военных судов, судов арбитражной юрисдикции во главе с Высшим арбитражным Судом РФ, а также судов субъектов РФ (уставные (конституционные) суды и мировые судьи).

Следующий этап судебной реформы был ознаменован принятием таких важных нормативных актов, как Уголовный процессуальный кодекс РФ (2001 г.)<sup>303</sup>, Кодекс РФ об административных правонарушениях (2002 г.)<sup>304</sup>, Гражданский процессуальный ко-

---

<sup>298</sup> Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 30. Ст. 1792.

<sup>299</sup> Собрание законодательства РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

<sup>300</sup> Собрание законодательства РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

<sup>301</sup> Собрание законодательства РФ. 1995. № 18. Ст. 1589.

<sup>302</sup> Собрание законодательства РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

<sup>303</sup> Собрание законодательства РФ. 2001. № 52 (ч. I). Ст. 4921.

<sup>304</sup> Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. I). Ст. 1.

декс РФ (2002 г.)<sup>305</sup>, Арбитражный процессуальный кодекс РФ (2002 г.)<sup>306</sup>, которыми устанавливалась состязательность процесса по большинству производств, вводился институт обжалования актов, действий (бездействия) и решений органов государственной власти, должностных лиц и государственных служащих. В то же время до сих пор остался открытым вопрос создания судов административной и ювенальной юстиции.

В стране были приняты Федеральные целевые программы: «Развитие судебной системы России на 2002–2006 годы»<sup>307</sup>, а затем и одноименные программы на 2007–2012 годы<sup>308</sup> и последняя на 2013–2020 годы, утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации № 1406 от 27 декабря 2012 года<sup>309</sup>. Однако следует отметить, что в них речь уже идет о развитии, а не о реформировании.

Реализацией федеральной целевой программы «Развитие судебной системы России» на 2002–2006 было положено начало новым изменениям в деятельности судебной системы. Вступили в силу нормативные акты, обеспечивающие доступность правосудия и защиту прав личности, увеличена численность судейского корпуса, возросла оплата труда судей, создан мировой суд.

Какие же основные *этапы* становления судебной власти в России можно выделить?

Как уже отмечалось, начало первому этапу положила Концепция о реформировании судебной системы, а затем и Конституция РФ 1993 г., которая закрепила такое понятие как «судебная власть». В 1991–1996 гг. – на первом этапе реформы – принимаются и некоторые важнейшие законы, в частности, Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»<sup>310</sup> и Федеральный кон-

---

<sup>305</sup> Собрание законодательства РФ. 2002. № 46. Ст. 4532.

<sup>306</sup> Собрание законодательства РФ. 2002. № 30. Ст. 3012.

<sup>307</sup> Собрание законодательства РФ. 2001. № 49. Ст. 4623.

<sup>308</sup> Собрание законодательства РФ. 2006. № 41. Ст. 4248.

<sup>309</sup> Собрание законодательства РФ. 2013. № 1. Ст. 13.

<sup>310</sup> Собрание законодательства РФ. 1994. № 13. Ст. 1447.

ституционный закон от 28 апреля 1995 г. № 1-ФКЗ «Об арбитражных судах в Российской Федерации»<sup>311</sup>.

Начало второму этапу – 1996–2002 гг. – положило принятие Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 г. № 1-ФК «О судебной системе Российской Федерации»<sup>312</sup>. После этого федерального конституционного закона были приняты нормативные акты о различных звеньях судебной системы, финансировании судов и др.

Однако в 2002 году стал наблюдаться отход от системного реформирования судебной системы с акцентом на изменение правового статуса носителя судебной власти. Больше внимания стало уделяться реформированию самого статуса судьи, вместе с тем реформы в большей мере должны ориентироваться на решение вопросов повышения эффективности функционирования судебной системы.

В Постановлении V-го Всероссийского съезда судей в ноябре 2000 г. отмечалось, что в России установлена система судебных органов, утвердилась судебная власть, как самостоятельная ветвь государственной власти, обладающая необходимыми властными полномочиями, реализуемыми судами.

Президент РФ В.В. Путин на V Всероссийском съезде судей отмечал: «Говоря о главном итоге судебной реформы, хотел бы подчеркнуть: судебная власть в России, несмотря на проблемы, все-таки состоялась. Мы можем и должны это констатировать. В базовых параметрах концепция судебной реформы реализована»<sup>313</sup>. Следует отметить, что процесс реформирования суда еще не был завершен, совершенствовалось законодательство, принимались новые нормативные правовые акты.

Третий этап – 2002–2006 гг. – ознаменовался принятием Федеральной целевой программы «Развитие судебной системы России» на 2002–2006 годы (утв. постановлением Правительства

---

<sup>311</sup> Собрание законодательства РФ. 1995. № 18. Ст. 1589.

<sup>312</sup> Собрание законодательства РФ. 1997. № 1. Ст. 1.

<sup>313</sup> Российское агентство правовой и судебной информации (РАПСИ). [Электронный ресурс] URL : [http://rapsinews.ru/judicial\\_analyst/20170719/279403536.html](http://rapsinews.ru/judicial_analyst/20170719/279403536.html) (дата обращения 20.05.2019)

РФ от 20 ноября 2001 г. № 805)<sup>314</sup>. VI Всероссийский съезд судей в декабре 2004 г. принял Постановление «О состоянии правосудия в Российской Федерации и перспективах его совершенствования»<sup>315</sup>. Съезд отметил, что в стране создана обновленная модель российского правосудия, которая удовлетворяет демократическим принципам и потребностям судебной практики. На VI Всероссийском съезде судей 30 ноября 2004 г. Президент РФ В.В. Путин, говоря об отечественном правосудии и деятельности судов, признал «одним из самых важных достижений преобразований» последних лет «то, что граждане все чаще решают свои проблемы именно через суд», отмечая, что «это говорит о возрастающем доверии к институту судебной власти»<sup>316</sup>.

VI Всероссийский съезд судей также отметил, что судебная реформа в России состоялась и практически завершена, осталось лишь провести «точечную шлифовку». Вряд ли с таким выводом можно было согласиться, так как, например, система судов общей юрисдикции действовала на основе Закона РСФСР «О судостроительстве РСФСР»<sup>317</sup> от 8 июля 1981 г., который был заменен на Федеральный конституционный закон «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации»<sup>318</sup> лишь в 2011 г. Тем более преждевременно было говорить и о завершении судебной реформы.

Указанные этапы не решили ряд вопросов:

– не была решена проблема обеспечения независимого и справедливого судебного разбирательства, сохранился очень низкий уровень доверия граждан к суду,

– не завершилась модернизация судебной системы, не были приняты законы, регламентирующие деятельность судов общей юрисдикции,

– не была решена проблема создания специализированных судов, в первую очередь, речь идет о весьма востребованных федеральных административных судах,

---

<sup>314</sup> Собрание законодательства РФ. 2001. № 49. Ст. 4623.

<sup>315</sup> Вестник ВАС РФ. 2005. № 2.

<sup>316</sup> Судья. 2005. № 1. С. 3.

<sup>317</sup> Ведомости ВС РСФСР. 1981. № 28. Ст. 976.

<sup>318</sup> Собрание законодательства РФ. 2011. № 7. Ст. 898.

– не решены все задачи институтов правозащиты.

В сентябре 2006 г. принята новая Федеральная целевая Программа «Развитие судебной системы России» на 2007–2012 годы<sup>319</sup>. Ее основная цель – совершенствование судебной защиты прав и законных интересов граждан и организаций, повышение качества правосудия. Среди задач выдвигаются:

- обеспечение открытости и прозрачности правосудия;
- повышение доверия к правосудию, в том числе за счет повышения эффективности и качества рассмотрения дел;
- создание необходимых условий для осуществления правосудия, обеспечение его доступности;
- обеспечение независимости судей;
- повышение уровня исполнения судебных актов.

На четвёртом этапе – 2007–2012 гг. – продолжилась деятельность по реформированию судебной системы. В 2013 году Председатель Верховного Суда РФ В.М. Лебедев отмечал: «В целом законодательная база правосудия находится на высоком уровне, но говорить о полной удовлетворенности еще рано»<sup>320</sup>.

И наконец, последний, современный этап – 2013–2020 гг. Существует мнение, что с 2014 года в РФ последовательно реализуется третья судебная реформа (первая начата в 1864 г., вторая – в 1990-е годы), инициированная самим судейским сообществом, которая не ставит своей целью создание судебной власти<sup>321</sup>. Её задачи – обеспечить дальнейшее развитие правосудия, его модернизацию, повысить его качество и эффективность, обеспечить высокий уровень правовой защищенности граждан и организаций, доверия гражданского общества к суду<sup>322</sup>. Однако, на наш взгляд, судебная реформа – это не точечные изменения законодательства и постоянные внесения в его статьи изменений, дополнений

---

<sup>319</sup> Собрание законодательства РФ. 2006. № 41. Ст. 4248.

<sup>320</sup> Лебедев В. Не гражданин, а чиновник должен доказать в суде свою правоту // РГ. № 6011 от 19 февраля 2013 г.

<sup>321</sup> См.: Момотов В.В. Судебная реформа 2018 года в Российской Федерации: концепция, цели, содержание (часть I) // Журнал российского права. 2018. № 10. С. 143.

<sup>322</sup> См.: Выступление Председателя Верховного Суда Российской Федерации Вячеслава Михайловича Лебедева на IX Всероссийском съезде судей // Судья. 2017. № 1. С. 2–8.

и уточнений, а серьёзное комплексное всеохватывающее преобразование судебной власти и всех ее составляющих, а также статуса лиц, осуществляющих правосудие. Поэтому целесообразнее говорить о развитии и совершенствовании институтов судоустройства и судопроизводства, основы которых были заложены в 90-е годы, а не о новой судебной реформе.

В настоящее время уже видны результаты реформирования судебной системы. Но несмотря на достигнутые успехи, до сих пор мы не решили всех проблем и сталкиваемся с такими явлениями, как

- низкое качество правосудия;
- невысокая эффективность рассмотрения судебных споров;
- недостаточная доступность и открытость правосудия;
- падение авторитета судебной власти;
- ухудшение качества исполнения судебных актов;
- несоответствие судебной системы стандартам передовых стран.

Поэтому останавливаться на достигнутом рано и преобразования следует продолжить.

Начиная с 2017 года Верховный Суд РФ предложил большой перечень изменений, направленных на развитие основополагающих принципов правосудия. В частности, организовать в системе судов общей юрисдикции отдельные суды апелляционных и кассационных инстанций, расположенные, как и арбитражные суды по экстерриториальному принципу, что позволит гарантировать большую независимость судебной системы, отдаляя судебные инстанции от местных органов власти. Началось активное внедрение информационных технологий в деятельность судов.

В программе «Развитие судебной системы России на 2013–2020 годы» говорится о ее основной цели: повышении качества осуществления правосудия и совершенствования судебной защиты прав и законных интересов граждан и организаций. Как следует из документа, показателями выступает количество федеральных судов общей юрисдикции, оснащенных системами видео- и аудиопотоколирования хода судебных заседаний (единиц) и доля федеральных судов общей юрисдикции, оснащенных комплектами видео-

конференц-связи, в общем числе судов общей юрисдикции (процентов); внедрение технических средств и систем обеспечения безопасности зданий федеральных судов (количество зданий); количество федеральных судей, обеспеченных жилыми помещениями (человек); количество государственных служащих, которым предоставлена субсидия на приобретение жилых помещений (человек); размер общей площади служебных помещений, приходящейся на одного федерального судью (кв. метров), а также количество построенных, реконструированных и приобретенных зданий государственных судебно-экспертных учреждений Министерства юстиции РФ, размещение которых улучшилось (единиц)<sup>323</sup>.

Судья Конституционного Суда РФ в отставке М.И. Клеандров отмечал: «За 20 последних лет судебная власть в России развивалась ускоренными темпами. Она крепла, расширялась, структурировалась и представляет сегодня мощный государственный институт. Налицо серьезная законодательная основа ее организации и деятельности, фактически заново создана мощная материально-ресурсная база, непосредственное правосудие осуществляет в целом высокопрофессиональный судейский корпус»<sup>324</sup>. Однако следует обратить внимание и на мнение граждан. По итогам социологических опросов российских граждан выявляется тенденция падения доверия к судебной власти, и ситуация, к сожалению, не улучшается. В 2010 г. для решения проблем в суд обратился бы 41 % россиян, а в 2013 г. – только 33 % по данным соцопросов, проведенных «Левада-центром» в 2010 и 2013 гг.<sup>325</sup> А в 2015 г. в рейтинге недоверия государственным институтам впервые на первое место вышла судебная система: 24 % граждан России доверяет судам, а не доверяет 49%<sup>326</sup>. В 2017 году социологические исследова-

---

<sup>323</sup> См.: Паспорт федеральной целевой программы «Развитие судебной системы России на 2013–2020 годы». [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=315098&fld=134&dst=100008,0&rnd=0.14439928885086517#086044637743862> (дата обращения 29.05.2019)

<sup>324</sup> Клеандров М. И. Судебная реформа в России // Вестник Российской академии наук. 2012. Т. 82. № 5. С. 396.

<sup>325</sup> URL: <http://ruwest.ru/news/6728/> (дата обращения 20.05.2019)

<sup>326</sup> См.: Труды Института социологии РАН (ИС РАН) «Российское общество и вызовы времени» (2015 год) // [Электронный ресурс] URL: <http://tass.ru/obschestvo/1857915> (дата обращения 28.05.2019).

дования показали, что положительно оценивают работу российских судов и судей 32% опрошенных, отрицательно – 34%<sup>327</sup>.

Не следует забывать, что основной задачей реформирования было создание новой судебной системы, соответствующей правому российскому государству. На современном этапе можно отметить, что в России создана сверхцентрализованная на федеральном уровне судебная система.

Судебная система субъектов РФ включает в себя мировые суды субъектов и конституционные (уставные) суды. Во всех субъектах федерации созданы мировые суды, однако материальное содержание мировых судей финансируется из федерального бюджета, кандидатуры для назначения на эти должности представляются законодательным органам субъектов председателями федеральных судов субъектов. Руководство и контроль за работой мировых судей осуществляет председатель районного суда. Вряд ли учитывая вышеизложенное мировые суды в полной мере можно назвать судами субъектов. Кстати, не стали мировые суды и по настоящему независимыми: они не избираются населением, как предусматривалось Концепцией, соответственно и не несут реальной ответственности перед гражданами. Будучи встроенными в судебную систему, они стали придатком районных судов.

В 16 субъектах РФ функционируют Конституционные (уставные) суды (13 конституционных и 3 уставных суда). К их компетенции относятся два вопроса: толкование устава и рассмотрение на предмет соответствия конституции актов органов власти субъекта и органов местного самоуправления. Таким образом, в Российском федеративном государстве создана весьма централизованная судебная система.

Очевидно, что в результате проведенных преобразований условия труда судей улучшились, заработная плата увеличилась, хотя это и не самое главное в реформировании судебной системы. Таким образом, предусмотренное концепцией требование об улучшении условий осуществления правосудия, улучшения поме-

---

<sup>327</sup> Репутация судов и судей. Справедливы ли российские судьи? И должен ли суд быть независимым? [Электронный ресурс] URL: <https://fom.ru/Bezopasnost-i-pravo/13239> (дата обращения 20.05.2019)

щений для судов, увеличения материального обеспечения судей, а также облачение их в мантии были реализованы.

Важнейший шаг в развитии доступности правосудия связан с внедрением информационных технологий, в частности с применением конференц-связи, что позволяет дистанционно участвовать в судебном процессе. Такая возможность появилась в 2013 году по законодательной инициативе Верховного Суда РФ. В настоящее время практически все федеральные суды в РФ оборудованы системами видеосвязи, которые применяются в большинстве судебных процессов.

Еще большую актуальность эти технологии приобретают в связи с созданием кассационных и апелляционных судов общей юрисдикции, подсудностью к которым относится несколько субъектов РФ. Граждане, проживающие в отдаленных от суда местностях, смогут участвовать в судебном процессе.

Внедрение в судебную деятельность электронного документооборота, цифровых механизмов передачи информации позволяет повысить доступность правосудия, одновременно сократив сроки судопроизводства. Развивающееся электронное правосудие ускоряет и упрощает подачу документов, облегчает ознакомление с материалами дела, сокращает временные и финансовые затраты сторон<sup>328</sup>.

Решение каких проблем реформирования судебной власти стоит на повестке дня? К основным из них следует отнести:

- сверхцентрализация судебной системы на федеральном уровне;
- политизация российского правосудия;
- обвинительный уклон в деятельности судов. Менее 1% оправдательных приговоров в России – это красноречивая цифра. Согласно статистике, в 2018 году суды вынесли лишь 516 оправдательных приговоров. «Из 108 тысяч уголовных дел, которые были направлены в суды следователями Следственного комитета, было лишь 516 случаев оправдания, что составляет 0,51% объёма след-

---

<sup>328</sup> См.: Московский юридический форум VI. [Электронный ресурс] URL: <https://www.youtube.com/watch?v=17QAX33Wnq4&feature=youtu.be> (дата обращения 25.05.2019).

ственной работы»<sup>329</sup>, – сообщил председатель Следственного комитета России Александр Бастрыкин на коллегии ведомства;

– кадровые проблемы российского правосудия. Не следует забывать, что «формирование судейского корпуса – важнейшее условие эффективности судебной системы и ее самостоятельности»<sup>330</sup>,

– участие граждан в осуществлении правосудия. Закрытость правосудия – фактор недоверия к судам в сознании граждан;

– нарушение конституционного принципа независимости судей.

Реформирование судебной власти в России пока еще далеко от завершения. «Российские судебная и правоохранительная системы должны быть реформированы, чтобы обеспечить возможности для экономического роста»<sup>331</sup>, – заявили на Петербургском международном экономическом форуме (6–9 июня 2019 г.) глава Счетной палаты Алексей Кудрин и министр финансов Антон Силуанов. По мнению А. Кудрина, более половины российских бизнесменов не доверяют судам, а две трети не считают их независимыми и объективными.

Думается более вдумчиво к реформированию судебной власти должна подойти и современная юридическая наука. Ее актуальной задачей в этом направлении будет исследование проблем взаимодействия национальных государственных судов с международными юрисдикционными органами и национальными судами других государств<sup>332</sup>. Это позволит внедрять международные стандарты и практики для совершенствования правосудия нашей

---

<sup>329</sup> Бастрыкин рассказал о статистике оправдательных приговоров в 2018 году. [Электронный ресурс] URL: <https://ria.ru/20190301/1551472826.html> (дата обращения 21.05.2019).

<sup>330</sup> Момотов В.В. Судебная реформа 2018 года в Российской Федерации: концепция, цели, содержание (часть I) // Журнал российского права. 2018. № 10. С. 143.

<sup>331</sup> Кудрин и Силуанов ополчились на российский суд и потребовали реформы [Электронный ресурс] URL: <https://lenta.ru/news/2019/06/06/reform/> (дата обращения 2 июня 2019 г.)

<sup>332</sup> Правосудие в современном мире: монография / В.М. Лебедев, Т.Я. Хабриева, А.С. Автономов и др.; под ред. В.М. Лебедева, Т.Я. Хабриевой. – 2 изд, доп. и перераб. – М., 2018. С. 777.

страны, а также использовать все научные подходы и методы для укрепления престижа и статуса системы российского правосудия.

### **Библиографический список:**

1. Выступление Председателя Верховного Суда Российской Федерации Вячеслава Михайловича Лебедева на IX Всероссийском съезде судей // Судья. 2017. № 1. С. 2–8.

2. Иншакова А.О. Обращение главного редактора // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 5. Юриспруденция. 2015. № 2 (27). С. 3.

3. Клеандров М.И. Судебная реформа в России // Вестник Российской академии наук. 2012. Т. 82. № 5. С. 396.

4. Концепция судебной реформы 1991 года, принята Постановлением Верховного Совета РСФСР от 24 октября 1991 г. № 1801–1 // Ведомости СНД РСФСР. 1991. № 44. Ст. 1435.

5. Лебедев В. Не гражданин, а чиновник должен доказать в суде свою правоту // РГ. № 6011 от 19 февраля 2013 г.

6. Момотов В.В. Судебная реформа 2018 года в Российской Федерации: концепция, цели, содержание (часть I) // Журнал российского права. 2018. № 10.

7. Правосудие в современном мире: монография / В.М. Лебедев, Т.Я. Хабриева, А.С. Автономов и др.; под ред. В.М. Лебедева, Т.Я. Хабриевой. – 2 изд, доп. и перераб. – М., 2018. С. 777.

### **Электронные ресурсы:**

1. Бастрыкин рассказал о статистике оправдательных приговоров в 2018 году. URL: <https://ria.ru/20190301/1551472826.html> (дата обращения 21.05.2019).

2. Российское агентство правовой и судебной информации (РАПСИ). URL : [http://rapsinews.ru/judicial\\_analyst /20170719/279403536.html](http://rapsinews.ru/judicial_analyst /20170719/279403536.html) (дата обращения 20.05.2019)

3. Паспорт федеральной целевой программы «Развитие судебной системы России на 2013 – 2020 годы». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=315098&fld=134&dst=100008,0&rnd=0.14439928885086517#0860446337743862> (дата обращения 29.05.2019)

4. Труды Института социологии РАН (ИС РАН) «Российское общество и вызовы времени» (2015 год) // URL: <http://tass.ru/obschestvo/1857915> (дата обращения 28.05.2019).

5. Репутация судов и судей. Справедливы ли российские судьи? И должен ли суд быть независимым? URL: <https://fom.ru/Bezopasnost-i-pravo/13239> (дата обращения 20.05.2019)

6. Московский юридический форум VI. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=I7QAX33Wnq4&feature=youtu.be> (дата обращения 25.05.2019).

7. Кудрин и Силуанов ополчились на российский суд и потребовали реформы URL: <https://lenta.ru/news/2019/06/06/reform/> (дата обращения 2 июня 2019 г.)

---

## СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ КОНСТИТУЦИИ РСФСР 1978 г. И КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ 1993 г.

### Comparative analysis of the 1978 constitution of the Russian Federation and the 1993 constitution

*Скидан Полина Юрьевна,  
студентка 1 курса Королёвского филиала  
Международного юридического института*

**Skidan P. Y.,**

*1st year student of the Koroljov branch of the International law Institute*

**Аннотация.** Проводится сравнительный анализ конституций России 1978 и 1993 годов, выявляются главные отличительные черты, раскрывается предыстория принятия Конституции РФ 1993 года.

**Abstract.** This article provides a comparative analysis of the constitutions of the RSFSR of 1978 and 1993, describes the background of the adoption of the Constitution of 1993, identifies the main features, and creates a conclusion on this work.

**Ключевые слова:** Конституция, сравнение, анализ, отличия.

**Key words:** Constitution, comparison, analysis, differences.

Конституция – это основной закон РФ, нормативный правовой акт, обладающий высшей юридической силой, закрепляющий государственное устройство, основы конституционного строя, образование исполнительных, представительных и судебных органов власти, а также систему местного самоуправления и права и свободы человека и гражданина.

Ныне действующая Конституция РФ была принята 12 декабря 1993 года. Причины ее разработки весьма ясны. Прежняя Конституция имела более 300 поправок, она уже не могла являться надлежащей юридической базой. Тоталитарный режим пал, СССР прекратил существование, и России потребовался новый Основной закон. Решение о разработке новой Конституции было принято ещё в 1991 году Съездом Народных депутатов, но процесс этот замедляли намеренно.

**Конституционное совещание** – конференция представителей органов государственной власти, местного самоуправления и общественных организаций. Созвана она была Президентом РФ в 1993 году для завершения подготовки альтернативного проекта новой Конституции РФ.

Конституционное совещание состояло из 250 членов, работавших в пяти секциях:

- 1) представителей федеральных органов власти;
- 2) представителей органов власти субъектов Федерации;
- 3) представителей местного самоуправления;
- 4) представителей партий, общественных организаций, профсоюзов, религиозных конфессий;
- 5) представителей товаропроизводителей и предпринимателей.

Три последние секции впоследствии образовали Общественную палату Конституционного совещания.

На Конституционном совещании обсуждался проект Конституции, внесенный Президентом РФ. Одновременно рассматривались многочисленные замечания и предложения граждан и проект Конституции, подготовленный созданной Съездом народных депутатов РФ Конституционной комиссией. В результате длительной работы – с июня по октябрь 1993 г. – был выработан новый проект Конституции РФ, который и был вынесен на общенародный референдум.

15 октября 1993 года Президент РФ Борис Николаевич Ельцин подписал указ о всенародном голосовании по проекту Конституции России. По этому указу Конституция считалась одобренной, если за её принятие проголосовало большинство избирателей, принявших участие в голосовании.

12 декабря 1993 года всенародное голосование состоялось. «За» принятие нового основного закона проголосовало 58,43 %, «против» – 41,57 %. В результате новый основной закон был принят и вступил в действие со дня его опубликования.

Сравним две конституции: Основной закон РСФСР 1978 года и действующую Конституцию РФ 1993 года. Для более наглядного сравнения структур этих конституций составим таблицу.

Таблица 1

**Структуры конституций РСФСР 1978 г. и РФ 1993 г.**

<b>Конституция РСФСР 1978 года</b>	<b>Конституция Российской Федерации 1993 года.</b>
I. Основы общественного строя и политики Российской Федерации	Глава 1 «Основы конституционного строя»
II. Государство и личность	Глава 2 «Права и свободы человека и гражданина»
III. Национально-государственное и административно-территориальное устройство Российской Федерации	Глава 3 «Федеративное устройство»
IV. Советы народных депутатов Российской Федерации и порядок их избрания	Глава 5. Федеральное Собрание;
V. Высшие органы государственной власти и управления Российской Федерации	Данный аспект в нынешней конституции более структурирован по отдельным главам: 4 глава. Президент Российской Федерации. 5 глава. Федеральное Собрание. 6 глава. Правительство Российской Федерации;
VI. Высшие органы государственной власти и управления республики в составе Российской Федерации	Глава, регулирующая этот аспект, отсутствует. Но в верхней палате парламента (Совете Федерации) есть по 2 представителя от каждого субъекта федерации, что обеспечивает им управление.
VII. Местное самоуправление в Российской Федерации	8 глава. Местное самоуправление
VIII. Государственный план экономического и социального развития Российской Федерации.	Государственный план отсутствует. В России провозглашена рыночная экономика (8 статья, 1 глава). Многие элементы экономических отношений регулируются 2 главой (О правах и свободах человека и гражданина)
IX. Правосудие и прокурорский надзор	7 Глава. Судебная власть

X. Герб, флаг, гимн и столица Российской Федерации	Устанавливаются федеральным конституционным законом
XI. Действие Конституции Российской Федерации и порядок ее изменения	9 Глава. Конституционные поправки и пересмотр Конституции.

Говоря о структуре Конституций, стоит отметить, что в нынешней Конституции, в отличие от её предшественницы Конституции 1978 года, есть 2 раздела. Основной первый раздел содержит главы, перечисленные ранее. Второй раздел содержит в себе заключительные и переходные положения (о вступлении Основного закона в силу, о действии законов и правовых актов, принятых до вступления действующей Конституции в силу, об исполнениях полномочий президента, правительства и судов России, а также закрепляется порядок созыва Госдумы и Совета Федерации)

Продолжим сравнительный анализ Конституций России 1993 года и 1978 года. Основными новациями Конституции 1993 года являются следующие:

1. В новом основном законе ликвидирована система Советов (включая Съезд народных депутатов России).

2. В Конституции 1993 года ликвидировано закрепление в общенародной собственности земли и недр ( было в ст. 11 Конституции 1978 г.).

3. Также отныне полномочия республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной округов и автономных областей стали равны (пункт 2 статьи 72, пункт 1 раздела второго). Однако республики, входящие в Россию, имеют право устанавливать свой государственный язык, в отличие от других субъектов России. В 1992–1993 гг. компетенция республик, краев, областей, городов федерального значения, автономных области и округов рознились (см. главы 8, 9 Конституции 1978 года), а до этого, в 1918–1992 гг. субъектами РСФСР были только лишь республики.

4. С 1993 года срок полномочий Президента России был уменьшен с 5 до 4 лет (однако позже, в 2008 году он был существенно увеличен – до 6 лет).

5. В Конституции 1993 года была уничтожена верхняя граница возраста кандидата в Президенты РФ, ранее же в 1991–1993 гг. составлял 65 лет.

6. В 1993 году вместо Съезда Народных Депутатов СССР было образовано Федеральное Собрание РФ (новый парламент),

7. Изменена присяга (а точнее её текст) Президента РФ;

8. Переименован ряд субъектов РФ.

Таблица 2

### Наименование субъектов РФ

<b>Прежнее наименование</b>	<b>Новое наименование</b>
Республика Горный Алтай	Республика Алтай
Дагестанская ССР – Республика Дагестан	Республика Дагестан
Мордовская ССР	Республика Мордовия
Северо-Осетинская ССР	Республика Северная Осетия
Республика Тува	Республика Тыва

9. С 1993 года Президент РФ наделен полномочиями главы государства, он перестал являться главой исполнительной власти.

10. Конституцией 1993 года было введено разделение законов на обычные федеральные законы (ФЗ) и федеральные конституционные законы (ФКЗ). Они принимаются 2/3 голосов депутатов Госдумы и одобряются 3/4 голосов членов Совета Федерации. И законы о поправках к Конституции (порядок принятия такой же (кроме поправок к главам 1, 2 и 9) + ратификация субъектами).

11. Согласие субъектов Федерации теперь требуется для абсолютно любых поправок к Конституции. Ранее это регулировалось 9 разделом статьей 174 Конституции 1978 года: «Изменение Конституции СССР производится решением Съезда народных депутатов СССР, принятым большинством не менее двух третей от общего числа народных депутатов СССР». Соответственно ратификация субъектов не требовалась. Ранее любой раздел Конституции (включая основы конституционного строя) мог быть изменен Съездом народных депутатов России (законом, принятым большинством не менее 2/3 от общего числа народных депутатов

РФ). Теперь же главы 1, 2, 9 действующей Конституции можно изменить лишь всенародным референдумом, либо Конституционным собранием, которого на данный момент в России нет.

12. Согласно Конституции 1993 года она получила высшую юридическую силу (статья 15 Конституции России). В конституции 1978 года говорилось лишь о том, что «все законы и иные акты государственных органов РФ издаются на основе и в соответствии с Конституцией Российской Федерации» (статья 184 Конституции России 1978 года)

13. Прежняя Конституция не включала прямых норм о порядке принятия Конституции, но содержала указание на эту процедуру среди исключительных полномочий Съезда (пункт 1 части третьей статьи 104 Конституции РСФСР 1978 года).

14. В Конституцию введены нормы о порядке принятия нового основного закона. Указанный порядок следующий: принимается новая конституция Конституционным Собранием, 2/3 голосов от общего числа членов Собрания, либо референдумом, назначенным также Собранием).

Таким образом, Конституция РФ 1993 года в большей степени содержит нормы правового государства. Кроме того, она более демократична. Человек отныне признан высшей ценностью государства. Отсюда следует вывод, что действующая Конституция России является значительным шагом в развитии отечественного конституционализма.

Представляется, что в настоящее время принимать новую Конституцию преждевременно. Прежде всего нужно обеспечить исполнение верховного закона по всей стране, в таком случае общими усилиями мы построим в РФ полноценное правовое и демократическое государство, как это указано в действующей Конституции.

#### **Библиографический список:**

1. Конституция (Основной закон) РСФСР: принята внеочередной седьмой сессии Верховного Совета РСФСР девятого созыва 12 апреля 1978 г. // Ведомости Верховного Совета РСФСР. – 1978 – № 15 – Ст. 407.

2. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года. – М.: Эксмо, 2013. – 63 с.

**Problems of realization of the principles of the constitution  
of the Russian Federation**

**Фатхутдинова Альбина Мансуровна,**  
*канд. юрид. наук, доцент Департамента правового регулирования  
экономической деятельности  
Финансового университета при Правительстве РФ*  
*AMFathutdinova@fa.ru*  
**Fathutdinova A. M.,**  
*candidate of law sciences,  
associate professor Departments legal regulation  
of economic activity Financial University under the Government*

**Аннотация.** В данной статье автор рассматривает проблемы реализации принципов Конституции РФ. Утверждается, что конституционный строй характеризуется особенными принципами, лежащими в сфере взаимных отношений человека, общества и государства. Особое внимание в статье уделяется вопросам причинам нарушения прав и свобод человека и гражданина. Автор утверждает о необходимости совершенствования некоторых законодательных актов в области защиты прав и свобод гражданина.

**Abstract.** In this article the author considers the problems of implementation of the principles of the Constitution of the Russian Federation. It is argued that the constitutional system is characterized by special principles that lie in the sphere of mutual relations between man, society and the state. Special attention is paid to the questions of reason of the violation of the rights and freedoms of man and citizen. The author claims that it is necessary to improve some legislative acts in the field of protection of the rights and freedoms of citizens.

**Ключевые слова:** Конституция, конституционный строй, гражданин, права, свобода, конституционно-правовые нормы, принципы, ответственность.

**Key words:** Constitution, constitutional order, citizen, rights, freedom, constitutional legal norms, principles, responsibility.

Государственный аппарат большинства государств современности базируется на конституционном построении, которое

фактически определяет государственное устройство и иерархию органов государства. Принимая во внимание практическую значимость незавершенности проблемы поиска наиболее совершенного соотношения конституционных принципов, следует отметить важность вопросов, связанных с проблемой реализации принципов Конституции в РФ.

Данная проблема не теряет своей актуальности в наши дни: изучая различные правовые акты государственной важности, а также некоторые обычаи, носящие наиболее общий характер, можно понять сущность и необходимость принятия и продуманной системы конституционных норм.

Нормы конституционного законодательства определяют конституционный строй, который характеризуется особенными принципами, лежащими в ядре взаимных отношений человека, общества и государства. На данный момент в России публичное образование является основной политической организацией гражданского общества, а также носит демократический правовой характер. Права, свободы, честь, достоинство человека признаются в гражданском обществе самой высшей ценностью, соблюдение и защита которых является одной из основных обязанностей государства.

Конституционно-правовые нормы, закрепляют важнейшие основы и формы конституционного строя, а также институты политического генезиса общества, основы экономической структуры в основном составляют институты основ конституционного строя, которым в системе конституционного права уделяется большое внимание.

Нормы конституционного права в основном закреплены в гл. 1 Конституции РФ [1]. Обращает на себя внимание тот факт, что все принципы, выраженные в этих нормах, являются основой для положений других отдельных глав Конституции РФ. Содержание некоторых основ может выражаться в нескольких статьях.

Например, характеристика России как правового государства содержится в ст. ст. 1, 7, 14 Конституции РФ. РФ определена как демократическое федеративное правовое публичное образование с республиканской формой правления; как социальное публичное

образование, у которого политика направлена на создание и обеспечение условий для достойную жизнь, а также свободное и беспрепятственное развитие человека, правосознания; как светское публичное образование, в котором ни одна из религий не в праве устанавливаться в качестве государственной или общеобязательной [6, с. 56].

Таким образом, Российская Федерация формируется в основном как конституционное публичное образование, ограничивающее себя пределами и рамками Основного закона.

Основы конституционного строя – это основные принципы в ядре политической структуры общественных связей, формы правления, а также государственного строя, отношений государства, а также человека и гражданина.

Конституция России включают такие базисные принципы строя государства, определяющие его сущность, как:

- ◆ человек, его права и свободы как высшая и неприкосновенная ценность;
- ◆ народовластие;
- ◆ абсолютный суверенитет РФ, можно ограничить в некоторых аспектах только законодательно, например, ограничить судебный иммунитет на сделки, заключенные государственными органами, что, по сути, является ограничением суверенитета;
- ◆ равноправие всех субъектов правоотношений в РФ;
- ◆ равное и единое гражданство независимо от оснований его приобретения;
- ◆ экономическая свобода действий как важнейшее условие развития экономики в целом и экономической структуры;
- ◆ разделение властей, как базисный принцип государства, определяющий разделение полномочий между ветвями власти, предусматривающий систему сдержек и противовесов;
- ◆ конституционные гарантии местного самоуправления;
- ◆ идеологическое и религиозное многообразие;
- ◆ политический плюрализм во всех сферах жизни общества (принцип многопартийности);
- ◆ приоритет закона в общественных и правовых отношениях;

- ◆ приоритет всех общепризнанных принципов права, а также норм международного права и ратифицированных международных договоров России перед ее национальным правом;
- ◆ особенный порядок внесения изменений в положения Конституции РФ, которые составляют основу конституционного строя [5, с. 498].

Существует множество проблем реализации принципов Конституции в РФ. Одна из них является проблема реализации принципа человека, его прав и свобод как высшая и неприкосновенная ценность.

Нарушение закона и норм Конституции РФ, которые регулируют личные, политические и социально экономические права и свободы человека и гражданина, отсутствие внимания к интересам граждан негативно действует на состояние гражданского общества, вызывая недоверие к государству и чиновникам, снижая гражданскую политическую деятельность.

Нарушений достаточно много, и хотелось бы обратить внимание на некоторые из них.

Причины нарушений прав и свобод человека и гражданина:

1. Отсутствие в Конституции РФ механизма осуществления защиты прав и свобод человека и гражданина.
2. Низкий уровень правосознания и правовой культуры граждан РФ.
3. Отсутствие ответственности за нарушение принципа всеобщности соблюдения законов.

Первой причиной является то, что Конституция РФ содержит права и свободы человека, гарантии их защиты в ней также провозглашены, но сам механизм осуществления ни в Конституции, ни в других актах, принятых на их основе, не определен существенным образом.

Следующая проблема – недостаточно высокий уровень правосознания и правовой культуры граждан России. Некоторые из них слабо осведомлены о своих правах и свободах, которые провозглашены в Конституции РФ. Речь уже даже не идет о защите своих прав. К сожалению, не зная закона, люди становятся нередко жертвами мошенничества и различного рода произвола.

Третьей причиной является положение о всеобщности соблюдения Конституции РФ и законов, которые в Основном Законе провозглашены, но ответственность за их несоблюдение не только не закреплена, но и не названа. И поэтому большинство чиновников не несут ответственности за нарушение прав человека, в соответствии с Конституцией РФ, которые должны являться главным ориентиром их деятельности [3 с. 71].

Следующей причиной неэффективности реализации основных прав и свобод человека и гражданина является недостаточное количество средств, методов и приемов, которые позволяют оперативно пресекать и восстанавливать нарушенные права, свободы и законные интересы граждан РФ.

Председатель Конституционного суда РФ В.Д. Зорькин отметил, что «государство можно назвать действительно социальным лишь тогда, когда главной его задачей становится решение проблемы создания надлежащих условий воспроизводства жизни человека как биологического существа и как субъекта различных видов общественной жизнедеятельности, когда создана и функционирует адекватная правовая система защиты социальных интересов личности и когда на решение социальных проблем сориентирована экономика, политика и духовная жизнь общества» [2, с. 162].

Социальное государство – это государство, которое ставит главной задачей для себя рост населения, повышая при этом благосостояние граждан. Оно должно обеспечивать возможность использовать право на труд, жилье, достойную жизнь, на бесплатное образование и медицинскую помощь, пенсионное содержание по старости и инвалидности в рамках принципа законности, справедливости, гуманизма.

На практике положение дел в России не соответствует требованиям идеальной модели социального государства, во многом проигрывает, относительно сферы обеспечения жизни людей, в первой половине 80-х годов, когда отсутствовала безработица, реализовывались права на труд, бесплатное образование и здравоохранение, право на достойную заработную плату и пенсионное обеспечение по старости.

Для реализации на практике идей социального правового государства следует усовершенствовать и конкретизировать российское законодательство.

Можно отметить, что специфика социально-экономических прав состоит в том, что в отличие от других прав она менее четко определена. Формулировка же личных и политических прав определена более ясно.

В свою очередь, эффективная государственная защита прав и свобод граждан имеет место при существовании определенных законодательных актов и упорядоченной работы всей судебной системы, прокурорского надзора и других правоохранительных органов.

Конституционный Суд РФ обязан быть гарантом действия прав и выступать в качестве инструмента, способного обеспечить проверку и соблюдение прав человека и гражданина, их охрану и защиту [4, с. 45].

Таким образом, несмотря на то, что имеются в жизни российского общества и государства проблемы в области их правоотношений, следует надеяться, что совершенствовать систему управления возможно через ряд изменений, и государственная власть должна способствовать их решению.

Прежде всего, должны быть строго очерчены права и свободы человека и гражданина в РФ, определен объем и содержание свобод, установлены формы и сферы ответственности между личностью и государством.

Внутри государства должны существовать единые стандарты по правам человека, а не только в сферах международных отношений, должна действовать для всех граждан неотвратимость наказания за правонарушения.

Важно обеспечить граждан необходимым материалом для правового обучения. Распространение знаний о правах человека также играет большую роль. Например, гражданин, знающий свои права, имеет больше возможностей для их реализации, а это также связывается с деятельностью государства. Можно создать систему, обеспечивающую доступ к подлинным текстам международных документов по правам человека, издавать справочно-информа-

ционную юридическую литературу, которая будет доступна каждому. Необходимо сделать так, чтобы изучали права человека и механизм их реализации на всех ступенях общеобразовательных учреждений.

Данные меры при полной их эффективности будут содействовать созданию комфортных условий для повышения уровня самосознания личности, а также повышения уровня правовой культуры и ответственности за свои действия.

Конституция РФ является основным законом нашего государства, который определяет изначально все его строение и принципы, на котором построен конституционный строй России.

Конституционный строй является одним из основных понятий, существующих в науке Конституционного права, поскольку он определяет объем правомочий человека и гражданина, избирательные права, устройство государства, принципы построения государства РФ

Таким образом, несмотря на то, что в жизни российского общества и государства имеются проблемы в области их правоотношений, следует надеяться, что совершенствовать систему управления возможно через ряд изменений. Власть должна использовать все свои возможные ресурсы для решения имеющихся проблем реализации принципов Конституции в РФ.

### **Библиографический список:**

1. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12.12.1993 г (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 г. № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 г. № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 г. № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 г. № 11-ФКЗ) // СЗ РФ от 04.08.2014 г., № 31, ст. 4398.

2. Зорькин В.Д. Конституционно-правовое развитие России [Текст] / В.Д. Зорькин. – М.: Норма, 2014. С. 162

3. Игнатьева И.В., Мельник Д.А. Причины нарушения реализации прав и свобод человека и гражданина в РФ // В сборнике: Наука. Общество. Образование мат-лы Всерос. НПК (Иркутск, 25 мая, 2018 г.); под общ. ред. Е.В. Барашевой. ООО «Сетевой институт дополнительного профессионального образования». 2018. С. 71–73.

4. Калабаева П. Ответственность государства за нарушение основных прав и свобод человека // Юридический факт. 2018. № 29. С. 45–48.

5. Ковалева Л.А. К вопросу о содержании прямого действия российской конституции // В сборнике: Наука ЮУрГУ материалы 69-й научной конференции. Министерство образования и науки Российской Федерации Южно-Уральский государственный университет. 2017. С. 498–501.

6. Лобжанидзе С.Н., Ефремов Г.Г. Принципы правового государства и их реализация в современной России // Вестник Ессентукского института управления, бизнеса и права. 2016. № 13. С. 56–59.

---

## О МЕХАНИЗМЕ ДЕЙСТВИЯ ПЕРВОНАЧАЛЬНОЙ УЧРЕДИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

### On the mechanism of action of the original constituent power

**Фомиченко Михаил Петрович,**

*д-р юрид. наук, проф. кафедры конституционного и международного  
права Всероссийского государственного университета юстиции  
(РПА Минюста России)*

**fomichenkom.p@mail.ru**

**Fomichenko M. P.,**

*Doctor of Law, Professor of Constitutional and international Law  
of All-Russian State University of Justice (RLA Russian Ministry of Justice)*

**Аннотация.** В статье рассматриваются вопросы, связанные с приходом к власти оппозиционных политических сил. Сил, возглавивших движение внутри страны от политики к праву, от народного суверенитета через демократию к факту – принятию Конституции государства.

**Abstract.** The article discusses issues related to the coming to power of the opposition political forces. Forces, who led the movement inside the country from policy to law, from popular sovereignty through democracy to the fact of the adoption of the Constitution of the state.

**Ключевые слова:** власть, оппозиция, экстремизм, народ, суверенитет народа, первоначальная учредительная власть, референдум, свободные выборы.

**Key words:** the government, the opposition, extremism, the people, the sovereignty of the people, the original constituent power, referendum, free elections.

Все, кто стремится получить власть, должны не просто знать, но и понимать простую истину – сможешь ли (способен ли) ты или организация, членом которой ты являешься, успешно, с пользой для людей решать задачи по предназначению, поскольку в РФ, как и в большинстве стран мира "Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства" (ст. 2 Конституции РФ). Чтобы это понять необходимо чётко уяснить следующее:

**Первое.** Власть – есть способность и возможность одних моделировать поведение других, т.е. заставлять делать что-то вопреки их желанию с помощью каких-либо средств – в диапазоне от убеждения до насилия.

**Второе.** История человечества свидетельствует о том, что: за исключением форм прямого насилия, абсолютной власти в природе нет; всякая власть относительна; властные отношения – это не только отношения зависимости, но и взаимозависимости. И строятся они не только на зависимости подвластных от властвующих, но и властвующих от подвластных.

**Третье.** С течением времени, закрепляясь на определённой территории, вступая в многообразные связи в различных сферах жизнедеятельности, в том числе и политического характера, люди перестали быть просто сообществом, они стали народом, который обладает суверенитетом. Народ как политическая, территориальная и национальная общность по своему составу весьма неоднороден<sup>333</sup>. И каждая из его составляющих вправе иметь свои интересы. Поэтому в общественной жизни участвуют или ведут борьбу за власть различные политические силы. На основе компромисса создается механизм власти, который устанавливается в конституции. Под конституцией (от лат. *constitutio* – установление, учреждение) понимают основной закон государства, имеющий высшую юридическую силу.

Учредительный характер конституции проявляется в том, что её нормы закрепляют основы государственного и общественного устройства, важнейшие государственные институты, через которые реализуется государственная власть, принципы их создания и деятельности. Кроме того, конституционные нормы устанавливают порядок создания всех действующих в государстве правовых норм, их иерархию в правовой системе. «Конституция, – писал Т. Пейн – английский просветитель (1737–1809 гг.), – есть вещь, предшествующая государству, а государство – это всего лишь детище конституции».

---

<sup>333</sup> См.: Фомиченко М.П. Права народов: / учебное пособие. РПА Минюста России. – М.: РПА Минюста России, 2012, С. 12.

**Ещё одно проявление учредительного свойства конституции заключается в том, что её нормы выступают как первичные и для их принятия не существует никаких правовых ограничений, нет ни одной правовой нормы, которая могла бы ограничить конституцию.**

Как принятие конституции, так и её последующие изменения осуществляются определенной властью. Эту власть называют учредительной. Следовательно, иерархически учредительная власть стоит на более высокой ступени, чем учреждаемые ею конституционные органы государственной власти, она их «прародитель».

При этом различают: а) первичную учредительную власть, так как она учреждает конституцию в условиях, когда высшие органы государственной власти ещё не сформированы и б) установленную учредительную власть, которая рождается конституцией для последующих её изменений и дополнений<sup>334</sup>.

Первоначальная учредительная власть может появиться только в результате революции, государственного переворота или других общественных потрясений, вследствие чего старый конституционный порядок уступает место новому<sup>335</sup>.

Механизм осуществления первоначальной учредительной власти заключается в переходе от политики<sup>336</sup> к праву<sup>337</sup>, и выражается в движении от народного суверенитета<sup>338</sup> через демократию<sup>339</sup> к факту<sup>340</sup>. Цель этого движения – рождение новой

---

<sup>334</sup> Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: учебник. – 9-е изд., изм. и доп.-М.: Норма: ИНФРА-М, 2011, С. 756–767. Установленная учредительная власть рождается из предшествующей конституционной системы. Источником этой власти является нация.

<sup>335</sup> США в 1787 г.; Испания в 1931 и 1975 гг.; Чили в 1973, 1989–1990 гг.; Россия в 1917 г. и 1993 г.

<sup>336</sup> Политика – стремление к участию во власти или к оказанию влияния на распределение власти (М.Вебер – немецкий учёный 1864–1920 гг).

<sup>337</sup> Право – совокупность устанавливаемых или санкционируемых государством общеобязательных правил поведения (норм), соблюдение которых обеспечивается мерами государственного воздействия, включая принуждение.

<sup>338</sup> Народный суверенитет – политико-правовое свойство народа, означающее обладание властью.

<sup>339</sup> Демократия – способ осуществления власти народом.

<sup>340</sup> Принятию нового Основного закона государства – конституции.

конституционно-правовой системы, установление рамок и правил высших органов государственной власти.

Народ, в лице его наиболее активной части (политические партии и движения из числа несистемной оппозиции), являясь источником этой власти, разрабатывает проект новой конституции. Затем "авангард народа" запускает механизм её принятия и воля народа через референдум воплощается в учредительном акте – конституции.

Конституция РФ была принята на референдуме 12 декабря 1993 г. За неё принятие высказались 58,4% избирателей, принявших участие в голосовании, что составляет 31% всех зарегистрированных избирателей. После принятия конституции действие первоначальной учредительной власти заканчивается<sup>341</sup>.

**Четвёртое.** Особая значимость таких характеристик власти, как легитимность (нравственная оценка) и легальность (юридическая оценка).

*Легитимность* – согласие народа с властью, когда он добровольно признаёт за ней право принимать обязательные решения. Это качество взаимоотношений власти и подвластных, которое выражается в добровольном признании последними ценности власти, её праве управлять.

Очевидно, что в результате государственного переворота конституция создается людьми, которые не имели и не могли иметь законные полномочия для её принятия. Поэтому, приняв конституцию, учредительная власть ищет её поддержки народом. Например, ратификация Конституции США штатами в 1787–1790 годы, так как Конституция США 1787 г. была принята без полномочий на это у собравшегося для другой цели Конституционного конвента<sup>342</sup>. Принятие Конституции РСФСР 1918 г. по факту незаконного роспуска Учредительного собрания. Спустя 75 лет Конституция РФ 1993 г. также стала результатом незаконных действий

---

<sup>341</sup> В связи с этим правомерен вопрос – почему Президент РФ, как ключевая составляющая первоначальной учредительной власти не переизбрался, уже в статусе соответствующей составляющей установленной учредительной власти?

<sup>342</sup> Конституция США была принята 17 сентября 1787 года на Конституционном Конвенте в Филадельфии.

Президента России Б. Ельцина. Путь, избранный им, известен. 21 сентября 1993 г. появился его печально известный Указ № 1400 "О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации"<sup>343</sup>. В нём Президент постановил прервать осуществление законодательной, распорядительной и контрольных функций Съезда народных депутатов и Верховного Совета до избрания нового парламента – Федерального Собрания РФ, приняв на себя его полномочия, предписав руководствоваться лишь указами Президента и постановлениями Правительства РФ<sup>344</sup> (напомним, что, согласно ст. 121.5 п. 6, Президент руководит деятельностью Правительства), т.е. эти акты могут быть и по вопросам законодательного регулирования<sup>345</sup>. Также этим указом Президент ввёл в действие Положение "О федеральных органах власти на переходный период", подготовленное на основе проекта Конституции, одобренного Конституционным совещанием 12 июля 1993 г.

Более того, Указом от 7 октября 1993 г. "О правовом регулировании в период поэтапной конституционной реформы в Российской Федерации" на период до начала работы Федерального Собрания Президент принял на себя все полномочия по правовому регулированию вопросов финансов, бюджета, собственности и др., принадлежавшие ранее Съезду и Верховному Совету РФ.

---

<sup>343</sup> "Прервать осуществление" функций Съезда и Верховного Совета – значит, распустить эти органы или приостановить их деятельность. А в ст. 121.5 п. 11 Конституции сказано: "Президент Российской Федерации не имеет права роспуска либо приостановления деятельности Съезда народных депутатов Российской Федерации, Верховного Совета Российской Федерации". Кроме того, в ст. 121.6 записано: "Полномочия Президента Российской Федерации не могут быть использованы для изменения национально-государственного устройства Российской Федерации, роспуска либо приостановления деятельности любых законно избранных органов государственной власти". Аргумент Президента, что Российская Федерация – уже новое государство и ему нужен новый парламент, не выдерживает критики. В наследство от прежнего государства остались как Съезд и Верховный Совет, так и Президент. Съезд и Верховный Совет РСФСР были учреждены при конституционной реформе 27 октября 1989 г., пост Президента РСФСР(!) (т.е. советского социалистического государства), а не "Российской Федерации" был учрежден референдумом 17 марта 1991 г.

<sup>344</sup> Лучин В.О. «Указное право» в России. М.: ХГЦ «Велес», 1996; Лукьянова Е.А. Указное право как российский политический феномен // Журнал российского права. 2001. № 10. С. 55–67.

<sup>345</sup> Но ведь, согласно ст. 121.8 Конституции, указы Президента РФ не могут противоречить Конституции и законам РФ.

Однако приняв на себя функцию учредительной власти, Б. Ельцин ищет её поддержки народом. Для него все более очевидным становилось то, что Конституцию надо выносить на референдум. Во-первых, это выглядело бы демократично. Во-вторых, от народа можно было скорее ждать апатичного голосования в поддержку Конституции. В-третьих, поддержав проект, исходящий от Президента, народ этим поддержал бы самого Президента, сняв тем самым вопрос о легитимности его правления, который возник после решений Президиума Верховного Совета, Верховного Совета и Съезда народных депутатов РФ о прекращении полномочий Президента на основании ст. 121.6 и 121.11 Конституции.

15 октября 1993 г. появляется Указ "О проведении всенародного голосования по проекту Конституции Российской Федерации". Голосование по проекту назначается на тот же день 12 декабря, когда должны быть и выборы депутатов федерального парламента. В Указе говорится: вынести на всенародное голосование проект Конституции РФ, одобренный Конституционным совещанием. В бюллетень включалась формулировка: "Принимаете ли Вы Конституцию Российской Федерации?" – Да" или "Нет". Было утверждено Положение о всенародном голосовании по проекту Конституции РФ 12 декабря 1993 года. Установлено, что в случае принятия Конституции она вступает в силу с момента опубликования результатов всенародного голосования. На референдуме Конституция получила требуемое большинство голосов. Но скорее это было голосование требуемого большинства народа за Конституцию с тем, чтобы не было тяжелых последствий. В общем, поддержка Конституции одними и инстинкт самосохранения у других дали нужный результат<sup>346</sup>.

Напомним ещё раз **о неперменном постулате первоначальной учредительной власти – после принятия конституции её действие заканчивается.** При этом заметим, что весь 1993 год обсуждалась идея одновременного избрания как нового парламен-

---

<sup>346</sup> Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность. – "Сашко", 2000 г.; Система ГАРАНТ: <http://base.garant.ru/1776651/#ixzz4K7EncKy8>

та, так и нового президента<sup>347</sup>. 23 сентября 1993 г. Б. Ельцин принимает Указ № 1434 "О досрочных выборах Президента Российской Федерации", в котором объявляет о проведении 12 июня 1994 г. досрочных выборов Президента РФ (срок окончания его полномочий – 1996 г.<sup>348</sup>). Но поскольку это не остановило противостояния ему народных депутатов РФ, он позже счёл себя свободным от данного обещания и в начале 1994 г. отказался от досрочных выборов, пробыв до конца срока на своей должности<sup>349</sup>.

*Легальность* власти – её юридическое обоснование и соответствие действий государственных органов существующему в стране законодательству. Это означает, что: а) власть имеет законное происхождение; б) власть осуществляется посредством закона (а не путем произвола, насилия и т.п.); в) власть сама подчиняется закону.

Действующая сегодня Конституция РФ принята в 1993 году в момент развала СССР. И во многом она отражает цели тех, кто этот развал подготовил и осуществил. В первую очередь в Конституции 1993 года учтено их желание из наёмных, выборных управленцев на службе народа превратиться в пожизненных собственников природных богатств и производственной базы великого государства. Но им не хватило духа стать самостоятельными и полноправными хозяевами огромной страны и они пошли в услужение западной цивилизации, что привело к написанию основных законов РФ американцами. И это даже не скрывается: на сайте Агентства по международному развитию (USAID) прямо указано, что с их участием в России были подготовлены: Конституция РФ, первая часть Гражданского кодекса РФ, Налоговый кодекс РФ, Земельный кодекс РФ. В результате им удалось ограничить полномочия Российской власти в собственной стране.

В любой стране, которая имеет реальное геополитическое значение в мировом сообществе, внедрена так называемая «пятая

---

<sup>347</sup> Нынешняя конституционно-правовая система – детище Президента Б. Ельцина и его Конституционного совещания.

<sup>348</sup> Среди граждан и экспертного сообщества до сих пор остаются сомнения по поводу честности выборов 1996 года.

<sup>349</sup> Система ГАРАНТ: <http://base.garant.ru/1776651/3/#friends#ixzz4K7Du9YT1>

колонна»<sup>350</sup>. Цели подобных объединений: 1. Смена власти. Во власть приходят люди, которые сдают национальные интересы государства третьей стороне, а обещанных экономических преобразований не происходит. 2. Ослабление экономики. Расшатывание ситуаций происходит в целях ослабления экономики отдельного государства. Пока правительство занимается протестами и бунтами, страна, устроившая коллапс в стане конкурента, занимает освобожденную экономическую нишу в других странах.

В перечень могут входить и другие цели: межнациональная или религиозная вражда, деградация общества, попытки расчленивать страну.

За группой людей, которые ведут пропагандистскую игру на территории государства и расшатывают ситуацию в стране стоят два главных источника. *Первый* – спецслужбы другой страны. Отдельное государство внедряет в определенную страну своих агентов влияния, которые занимаются подрывной деятельностью: организуются телевизионные каналы и газеты, политические партии, которые дискриминируют существующую власть. *Второй* – бывшая власть. Ситуация очень запутанна и опасна: политическая элита, которая стремится поменять движение денежных потоков в свою сторону, занимается саботажем в коридорах власти. Отсюда и провалы в реформах развития страны. Таких оборотней тяжело выявить, поэтому на самые главные государственные посты нужно ставить проверенных временем патриотов.

Сегодня определённые политические силы, прежде всего в лице *несистемной оппозиции*, открыто выражают стремление стать первоначальной учредительной властью. Больше других в этом плане продвинулись либералы в лице "Парнаса" (М. Касьянов) и "Коммунисты России" (М. Сурайкин), планирующие смену конституционного строя. В ходе предвыборных дебатов в Государст-

---

<sup>350</sup> Авторство термина «пятая колонна» приписывается испанскому генералу Эмилио Мола, командовавшему армией франкистов в ходе гражданской войны, на основании свидетельства мадридского журналиста газеты Нью-Йорк Таймс Вильяма Карни. Согласно Карни, наступая на Мадрид, Мола передал по радио в начале октября 1936 года обращение к населению испанской столицы, в котором заявил, что помимо имеющихся в его распоряжении четырёх армейских колонн он располагает ещё пятой колонной в самом Мадриде, которая в решающий момент ударит с тыла.

венную Думу VII созыва парнасовцы в лице Касьянова, Мальцева, Зубова выступили открыто призвали к антиконституционной смене власти.

Их устремления разделяют и всё более активизирующиеся представители российской пятой колонны. На большой пресс-конференции 18 декабря 2014 года Президент России В. Путин заметил, что "грань между оппозиционерами и "пятой колонной" внутренняя, её трудно заметить внешне. В чём она заключается? Оппозиционер, даже очень жёсткий, он в коечном итоге, до конца борется за интересы своей Родины. А "пятая колонна" – это те люди, которые исполняют то, что продиктовано интересами другого государства, их используют в качестве инструмента для достижения чуждых нам политических целей".

Сегодня они заполнили программы всех телешоу на российском телевидении, открыто оскорбляют российский народ и его страну, с их уст нередко звучат неоднозначные призывы к смене власти. И как долго это может продолжаться? К сожалению, несмотря на то, что Конституция РФ гласит: "Никто не может присваивать власть в Российской Федерации. Захват власти или присвоение властных полномочий преследуется по федеральному закону" (ч. 4 ст. 3) подобные устремления "несогласных" не находят соответствующей оценки.

Представляется, что реализация заявленного сценария современной российской оппозицией чревата для страны тяжелейшими последствиями.

Уверен, что мудрый многонациональный народ РФ (российская нация)<sup>351</sup> не допустит прихода к власти "либералов", экстремистов, радикалов, националистов и им подобных.

---

<sup>351</sup> Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 г. Утверждена Указом Президента РФ от 19.12.2012 г. №1666 (в ред. Указа Президента РФ от 6.12.2018 №703) // <http://пос-мир.пф/node/1136>

**Библиографический список:**

1. Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 г. Утверждена Указом Президента РФ от 19.12.2012 г. № 1666 (в ред. Указа Президента РФ от 6.12.2018 № 703) // <http://рос-мир.рф/node/1136>
2. Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность. – "Сашко", 2000 г.; Система ГАРАНТ: <http://base.garant.ru/1776651/#ixzz4K7EncKy8>
3. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: учебник. – 9-е изд., изм. и доп.-М.: Норма: ИНФРА-М, 2011, С. 756 767. Установленная учредительная власть рождается из предшествующей конституционной системы. Источником этой власти является нация.
4. Лучин В.О. «Указное право» в России. М.: ХГЦ «Велес», 1996; Лукьянова Е.А. Указное право как российский политический феномен // Журнал российского права. 2001. № 10. С. 55–67.
5. Фомиченко М.П. Права народов: / учебное пособие. РПА Минюста России. – М.: РПА Минюста России, 2012, С. 12.
6. Система ГАРАНТ: <http://base.garant.ru/1776651/3/#friends#ixzz4K7Du9YГ1>

---

**ФОРМЫ РЕСПУБЛИКАНСКОГО ПРАВЛЕНИЯ И ПРИНЦИП  
РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ: ВЗАИМОСВЯЗЬ ЯВЛЕНИЙ  
В СОВРЕМЕННОМ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОМ  
ПРОСТРАНСТВЕ**

**The form of republican rule and the principle of separation  
authorities: the relationship of phenomena  
in modern constitutional-legal space**

**Франк Екатерина Юрьевна,**  
*студентка 2 курса Ивановского филиала  
Международного юридического института*

**Frank E.Y.,**  
*2st year student of the Ivanovo branch  
of the International Law Institute Ivanovo*

**Столяров Дмитрий Анатольевич,**  
*канд. ист. наук, доцент Ивановского филиала  
Международного юридического института*

**Stolyarov D.A.,**  
*candidate of historical Sciences,  
Associate Professor of the Ivanovo branch of the International Law Institute*

**Аннотация.** Статья посвящена конституционно-правовому анализу республиканской формы правления в современном мировом пространстве. В работе обозначена актуальная проблема появления в теории государственной науки обилия "синтетических", переходных республиканских форм, что существенно осложняет выработку единой научной концепции в данной сфере. Решение данной проблемы видится авторами в выработке четких принципов функционирования системы разделения властей в условиях республиканского правления.

**Abstract.** The article is devoted to the constitutional and legal analysis of the Republican form of government in the modern world. The paper identifies the actual problem of the emergence in the theory of state science of the abundance of "synthetic", transitional Republican forms, which significantly complicates the development of a unified scientific concept in this area. The solution to this problem is seen by the authors in the development of clear principles of functioning of the system of separation of powers in the conditions of the Republican government.

**Ключевые слова:** республиканская форма правления, форма республики, парламентаризм, система разделения властей, народовластие.

**Key words:** The Republican form of government, the form of the Republic, parliamentarism, the system of separation of powers, democracy.

Исторически так сложилось, что республиканский строй, как правило, везде приходит на смену деспотическим или тираническим монархическим режимам, неся с собой ценности народовластия, равноправия и свободы. Отнюдь не всегда новый коллегиальный опыт управления обществом утверждался надолго; чаще всего он сопровождался постепенной децентрализацией и в итоге скатывался к диктатуре. Тем не менее, квинтэссенцией построения республики на практике стало ее понимание в качестве исторически сложившейся формы правления, при которой верховная государственная власть осуществляется выборными, юридически ответственными, срочными органами в рамках и на основе республиканского правосознания и республиканского правового мышления народа.

Отдельной актуализированной проблемой становится постоянное движение республиканских форм от одной разновидности к другой или даже нескольким. Эта неустойчивость сопровождается непомерным «раздуванием» типологии республик, стремлением за каждым её конкретным проявлением закрепить отдельный модуль, что неизбежно приводит к терминологической путанице. В этих условиях перед исследователями стоит сверхсложная задача по выработке рациональной системы критериев оценки республиканской формы правления. Очевидно, что в XXI веке вопрос о природе и сущности республиканской формы правления не потерял своей злободневности.

Непрекращающиеся эволюционные процессы в современном политическом пространстве и трансформация республиканских основ ряда государств мира, имевшие место в XX столетии, к началу нового тысячелетия привели к разнообразному толкованию разновидностей существующих республик. Исходя из наличия общих (традиционных) признаков, республики классифицируются на президентские и парламентские. Иногда в триаду к ним в каче-

стве самостоятельного вида республики добавляется смешанная (полупрезидентская) республика [2, с. 141; 4, с. 592]. М.В. Баглай, правда, называет эту промежуточную форму парламентско-президентской, которая, по его мнению, близка к полупрезидентской, но отличается от нее более существенной ролью парламента, в том числе и при формировании правительства [2, с. 141].

На наш взгляд, все эти новые модели форм правления стали результатом смешения некоторых признаков классических видов форм правления, что и привело к появлению «полупрезидентских», «полупарламентских», «суперпрезидентских», монархических республик. Таким образом, заимствование признаков президентской и парламентской республики и их дальнейшее синтезирование неизбежно приводит к появлению новых разновидностей республик, которые Д.А. Авдеев предложил именовать синтетическими [1, с. 13]. Отметим, что подобные модификации, размножаясь, лишь маскируют проблему, создают видимость наличия своей республиканской формы для каждого конкретного государства. С другой стороны, эта бессистемность осложняет работу по идентификации и систематизации республиканских форм, отдаляет науку от исчерпывающего понимания республиканизма. Появление в науке новых республиканских форм, чьи наименования вызывают больше вопросов, чем ответов, еще более усугубляет ситуацию. Например, в чем заключается отличие «полупрезидентской» республики от «полупарламентской»? Или же, что представляет собой «парламентско-президентская республика»? Ясности в этих казуальностях пока нет.

Следовательно, поиск универсальных критериев для выработки типологии республик является сегодня сверхважной задачей для государственно-правовой науки. Ведь многообразие разновидностей республиканской формы правления в немалой степени обусловлено использованием в настоящее время различных, зачастую прямо противоположных, критериев классификации республик. Отсутствие же четко выработанных критериев не позволяет провести определенного рода систематизацию. Поэтому иногда, в одном случае, одно и то же государство может быть отнесено

к различным видам республики, а в другом, вообще весьма затруднительно определить его форму правления.

Современные государственоведы полагают, что сегодня наблюдается устойчивая тенденция к «смягчению» республиканских форм. Примеры того, как в современной действительности некогда стабильные президентские республики начинают тяготеть к смешанным и даже парламентским формам, далеко не единичны. Мы являемся свидетелями того, как конституционно был осуществлен переход к республике с парламентским характером в Египте, Афганистане, Украине, Молдавии, насколько облегченным стал вотум недоверия правительству и главе государства в латиноамериканских странах (Бразилия, Венесуэла) и реалистична процедура импичмента (Южная Корея).

Говоря о странах Латинской Америки, необходимо подчеркнуть, что сегодня их модели президентства становятся все, более присущи демократические черты. Так, например, в ряде таких стран президент избирается лишь на один срок и лишен права на переизбрание [6].

По мнению И.А. Стрижовой, в ряде стран Азии и Африке (таких как Индия, Израиль, Ливан) за последние годы сложились такие системы президентского правления, которые более соответствуют западноевропейской модели президентства в форме смешанной или парламентарной системы правления, где prerogatives президента более ограничены [5]. Видимо, такая же «участь» под давлением международного сообщества в ближайшее время постигнет и режим Башара Асада в Сирии.

Все вышесказанное, несомненно, свидетельствует о постепенном выравнивании, усреднении республиканских форм в современных государствах. Как показал А.Г. Варнавский, смешанная модель республики (в ее президентско-парламентской и парламентско-президентской формах) является в современной Европе самым распространенным вариантом республиканизма. Полупрезидентская система с элементами парламентаризма получила распространение в Австрии, Ирландии, Исландии, Болгарии, Македонии, Словении, Хорватии [3, с. 104].

Такая тенденция не случайна. Практика показывает, что принцип разделения властей, свойственный республиканской форме правления, наиболее эффективен именно в государствах со смешанной моделью республиканского устройства, поскольку там ветви власти равноправны не только формально – юридически, но и содержательно. В таком механизме реализации власти, где нет явно выраженного политического центра, а законодательная, исполнительная и судебная системы функционируют «вместе и наравне», концепция сдержек и противовесов приобретает свое осмысленное и закономерное значение.

Отметим, при этом, что деструктивная диспропорция, препятствующая равенству ветвей власти, характерна не только для президентской разновидности республики, но и для ее парламентской модели. Доминирование законодательного акцепта, которое наивно расценивается обывателями как верх демократизма, на деле зачастую оборачивается частыми выпадами парламента в адрес исполнительной власти, правительственной чехардой и, как следствие, политической нестабильностью и даже кризисами. Таким образом, сложность поддержания общественно-политического баланса становится ничуть не меньше от того, что властный приоритет смещен с главы государства на высший законодательный орган.

Республиканская модель государства в теории и практике выстраивания общественно-политических отношений опирается на особый тип правосознания и политического мышления, основу которых традиционно составляют идеи демократизма, свободы и равноправия в управлении государством. Гуманизм в республиканском толковании также имеет принципиально иное воплощение: здесь человек выступает не абстрактной собирательной ценностью, а конкретным субъектом и целью всего общественного устройства. Как следствие, духовный стержень республиканского мировоззрения детерминирует предельную открытость механизма народовластия, реализуемую посредством гражданского общества в правовом государстве.

Как показало исследование, для большинства современных республик характерна тенденция к выравниванию правомочий

основных политических центров, в первую очередь, за счет отсечения крайностей в лице парламентских и президентских моделей. Результатом указанного процесса стало широкое распространение республиканских государств смешанного типа, т.е. той формы республики, которая наиболее характерна для гармоничного осуществления принципа разделения властей. Действительно, для устойчивости государственной власти в настоящих условиях крайне необходимы сбалансированность и уравновешенность позиций ведущих политических институтов, толерантность в их взаимодействии. Перекосы в статусе одного из высших органов государства умаляют действие принципа разделения властей и одновременно размывают определенность в квалификации формы правления соответственно существующим стандартам. Кроме того, это чревато внутригосударственными осложнениями, и это осознано всеми участниками политического процесса.

Бесспорно, что этот политический баланс гораздо легче реализуем именно в условиях республиканской власти, где ее единственным источником и одновременно беспристрастным контролером всех государственных органов является народ.

Таким образом, очевидно, что в исчерпывающем определении республиканской формы правления ключевую роль играет не фактор доминирования той или иной ветви власти, а реальный механизм народовластия. Именно поэтому кажется вполне оправданным устранение лишней вариативности моделей республики, характеризующихся очевидной условностью такого моделирования. Даже президентская республика в современном политическом мире не является противоположностью демократизма и не исключает выражения свободной воли народа. К таким выводам подталкивает опыт классической республики – США, где обширные полномочия президента компенсируются реальным институтом импичмента, наличием фигуры вице-президента и, конечно, общественным мнением, резко и незавуалировано оценивающим даже малейшее злоупотребление президентской администрации.

Принципиальным признаком современной республики является демократическая основа организации и функционирования государственной власти. Из нее произрастают принципы выбор-

ности достойных представителей народа и коллегиальности управления, т.е. те принципы, которые берут свое начало в глубоком историческом прошлом. В результате такой открытости в республиканских формах в идеале должна складываться практика партнерства между государством и обществом, поскольку здесь они подразумеваются как единое целое. Дух конкуренции и соперничества предполагается в отношениях между гражданами республики, который реализуется в процессе выборов основных государственных институтов. Неслучайно поэтому значительная часть республиканских органов власти всех уровней формируется путем прямого волеизъявления народа.

О подобной исключительности «своего» республиканского опыта можно говорить, пожалуй, применительно к каждому его образцу. Такая объективность неизбежно способствует возникновению сомнений о целесообразности и выполнимости задачи по поиску неизменных сущностных универсалий в природе республиканизма. Однако, опираясь на результаты анализа обширного материала, следует утверждать о необходимости дальнейшей разработки исследуемой проблематики. Ведь то, что многие из характеристик республиканской формы правления являются идеалом будущего, а отнюдь не реальностью, утверждали еще некоторые античные мыслители. Нереализованными некоторые из них остаются и по сей день.

Тем не менее, дальнейшее изучение содержания республиканского правления по-прежнему необходимо. Такой вывод продиктован общественной потребностью в неких идеальных ориентирах будущего, отсутствие которых лишает людей осмысленного существования. К тому же, это еще и историческая дань справедливости в адрес тех философов и ученых, которые наполняли содержание учения о некогда мифическом народовластии реальными политическими сюжетами.

#### **Библиографический список:**

1. Авдеев Д.А. Республиканская форма правления: проблемы классификации и идентификации // Современное право. 2011. № 4.
2. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: Учебник. 6-е изд., изм. и доп. М., 2007.

3. Варнавский А.Г. Смешанная (полупрезидентская) форма государственного правления: причины и условия становления, факторы трансформации в современных условиях // Социально-экономические явления и процессы. 2010. № 4 (20).

4. Керимов Д.А. Проблемы общей теории права и государства: Учеб. пособие. 2-е изд. Тюмень: Изд-во Тюменского государственного университета, 2005.

5. Стрижова И.А. Особенности функционирования института президентства в условиях республиканской формы правления. [Электр.ресурс].

6. Тхаркахо М.М. Зарождение и развитие института президентской власти в зарубежных странах. [Электр.ресурс].

---

**К ВОПРОСУ О ЗАЩИТЕ ПРАВ ГРАЖДАН В СФЕРЕ ТРУДОВЫХ  
ОТНОШЕНИЙ КОНСТИТУЦИЕЙ РФ И ОТРАСЛЕВЫМ  
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВОМ, ФЕДЕРАЛЬНЫМИ  
И РЕГИОНАЛЬНЫМИ ВЛАСТЯМИ**

**To a question of protection of the rights of citizens in the sphere of  
labor relations the Constitution of the Russian Federation and the  
industry legislation, the federal and regional authorities**

*Ходусов Алексей Александрович,*

*канд. юрид. наук, доцент,  
заведующий кафедрой уголовно-правовых дисциплин  
Международного юридического института,*

*yustas-73@mail.ru*

**Khodusov A. A.,**

*candidate of legal sciences, assistant professor,  
head of the Department of Criminal Law  
of the International Institute of Law",*

**Аннотация.** Рассмотрена реализация защиты трудовых прав граждан. Закрепление данной защиты в законодательных актах РФ. Защита трудовых прав граждан закреплена в Конституции РФ. Трудовые права граждан являются основополагающим принципом социально-развитого государства их полнота, соблюдение, а также защита. Рассматривая законодательный аспект, выделены плюсы и минусы законодательной защиты в современной России. На примере деятельности суда и органов прокуратуры РФ будут рассмотрены аспекты защиты трудовых прав и как их возможно реализовать.

**Abstract.** This article discusses the implementation of the protection of labor rights of citizens. The consolidation of this protection in the legislative acts of the Russian Federation. Protection of labor rights of citizens is enshrined in the Constitution of the Russian Federation. The labor rights of citizens are the fundamental principle of a socially developed state, their completeness, compliance, and protection. Considering the legislative aspect, the pros and cons of legislative protection in modern Russia are highlighted. On the example of the activities of the court and the prosecution authorities of the Russian Federation, aspects of the protection of labor rights will be considered and how they can be implemented.

**Ключевые слова:** трудовые права, защита, конституционные принципы.

**Key words:** labor rights, protection, constitutional principles.

В Конституции Российской Федерации четко и грамотно прописаны свободы труда. Каждый гражданин имеет право свободно распоряжаться своими трудовыми способностями. Человек может выбирать род своей деятельности, профессию.

Трудовые права граждан – одна из важнейших возможностей, которая гарантирована гражданам в трудовой сфере. Данные права позволяют работникам в полном объеме реализовать свой потенциал для удовлетворения материальных потребностей и обеспечивать личные и общественные интересы. Одной из ценностей трудовых прав является то, что граждане могут реализовать себя в трудовой деятельности таким образом, каким и позволяет государство. Законодатель с каждым годом, применяя новые нормы, которые регулируют трудовые правоотношения, делает трудовые отношения гарантированными правами для работников.

В статье 37 Конституции РФ указаны основные конституционно трудовые права каждого гражданина РФ. К таким правам можно отнести:

- право на труд в условиях, которые отвечают требованиям гигиены и безопасности;
- право на защиту от безработицы;
- право на вознаграждение за трудовую деятельность, без какой бы то ни было дискриминации;
- право на отдых;
- право на разрешение индивидуальных и коллективных споров, включая право на забастовку;
- также гражданам, работающим по трудовому договору гарантируется определённая продолжительность рабочего времени, выходные и праздничные дни.

Также статья 30 Конституции РФ провозглашает право на объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов. При этом никто не может быть при-

нужден к вступлению в какое-либо объединение или пребыванию в нем.

Но не стоит забывать про трудовое законодательство, которое дает работникам более широкий объем прав. Данные права нашли закрепление в статье 22 Трудового кодекса РФ, для работодателей, и в статье 21 Трудового кодекса РФ, данная статья закрепляет именно права работников.

Изучая дальше вопрос трудовых прав, можно отметить, что трудовые права подразделяются на индивидуальные и коллективные. Индивидуальные права реализуются самим работником, каждым человеком. Коллективные права же реализуются конкретным работником, но требуют обязательного волеизъявления нескольких работников.

Право на труд в современном мире имеет в своем содержании вышеуказанное право на защиту от безработицы. Главная задача государства заключается в том, чтобы создать на рынке труда такую ситуацию, при которой спрос на труд рождал предложение. Данное предложение труда должно быть реализовано в кратчайшие сроки. При этом должна быть обеспечена свобода выбора контрагента в будущих трудовых отношениях. Свобода труда исключает принуждение к труду. Если человек не желает реализовывать свои трудовые права, то это не является поводом привлечения его к какой либо ответственности. Но несомненно, привлечение человека к принудительному труду незаконно, должно и обязано преследоваться по уголовному законодательству в обязательном порядке.

Защита трудовых прав граждан, как институт в праве, хорошо развит в современно мире. Данное развитие помогло правоведам рассмотреть и описать систему, способы и приемы защиты трудовых прав. Также не обошлось без обоснования мер защиты, механизмов защиты.

Поддерживая приоритет специальных исследований и отраслевую систему правового регулирования, Конституционный Суд РФ в Постановлении от 18 июля 2008 года № 10-П отметил, что конституционные принципы правового государства требуют от федерального законодателя при выборе средств и способов право-

вого воздействия основываться на сложившейся в РФ отраслевой системе правового регулирования и общих принципах соответствующих отраслей права публичного или частного<sup>352353</sup>.

Учитывая множественные мнения ученых, можно выделить два основных подхода защиты трудовых прав граждан. Одна часть ученых рассматривает защиту трудовых прав как совокупность способов и средств, которые направлены на пресечение противоправных действий в сфере трудовых отношений, а также восстановление нарушенных прав<sup>354</sup>.

Второй же подход акцентирует свое внимание на деятельность компетентных органов, к примеру: суд, органы прокуратуры, которые в силу своих полномочий должны контролировать защиту трудовых прав граждан.

Можно отметить что защиту трудовых споров граждан осуществляет суд а также органы прокуратуры.

Учитывая все выше перечисленное Рыночная экономика в России по-прежнему остается самоцелью, а не средством достижения конкурентоспособной экономики и высокого качества жизни населения. Абсолютное сокращение производства и деиндустриализация вызвали скрытую безработицу, что создает опасность неконтролируемого роста социальной напряженности в отдельных регионах и дальнейшего разрушения человеческого потенциала.

---

<sup>352</sup> Абрамова О.В. Защита трудовых прав работников // Трудовое право. 2004. № 6. С. 33–34; Нестерова Т.А. Защита трудовых прав в России: юридическая сущность и приоритетная роль государственных органов: Автореферат дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2005; Нуртдинова А.Ф. Защита трудовых прав работников // Хозяйство и право. 2002. №11–12. С. 3–28; Ставцева А.И. Разрешение трудовых споров (судебная защита от необоснованных переводов и увольнений). М., 1998; Костян И.А. Защита субъективных прав, свобод и законных интересов: трудовправовой аспект. Монография. М.: Проспект. 2009. и другие.

<sup>353</sup> Постановлении Конституционного Суда РФ от 18 июля 2008 года №10-П по делу о проверке конституционности положений абзаца четырнадцатого статьи 3 и пункта 3 статьи 10 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)»// РГ. 2008. 1 августа.

<sup>354</sup> Костян И.А. Правовые проблемы защиты трудовых прав работников в условиях рыночных отношений в России: Автореферат дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2009. С. 16.

Можно говорить о слабой степени разработанности концептуальных подходов к формированию социальной политики в России, об отсутствии сотрудничества государства, институтов гражданского общества и предпринимателей в решении социальных проблем. Несмотря на численный рост частных и благотворительных организаций, их позиции слабы и сфера их влияния на социальные процессы ограничена. Важнейшую роль в становлении социального государства должны сыграть общество и бизнес. Но, с одной стороны, представители общества и бизнеса не могут выстроить диалог с незаинтересованной в их усилиях властью, а, с другой стороны, они пока не преодолели патерналистских стереотипов восприятия государства, как главного инициатора и контролера всех социальных процессов.

Эксперты настаивают на том, что социальная политика в России должна стать инструментом согласия, достижения политической стабильности и, самое главное, формирования твердого и прочного фундамента для реформ.

Минтруд РФ предложил вывести из сферы действия трудового законодательства самозанятых граждан, которые предоставляют услуги по уходу за детьми и больными, репетиторству, уборке жилья и тому подобное. Подготовленные поправки в Трудовой кодекс опубликованы на портале проектов нормативных правовых актов.

А стоит напомнить что сейчас трудовой кодекс закреплен под законодателей и очень трудно препятствовать воле вышестоящих чиновников. а самозанятые граждане до 2019 года не будут платить налоги, а дальше бездна... Бездна, из которой не всплыть обычному человеку и который готов утонуть в пучине привязанности и лжи.

Если учитывать самозанятое население, то с 2019 года его облагают налогами, на вопрос «что происходит?» государство может ответить, что все в порядке.

В целях недопущения нарушений государственные органы обязаны реагировать на любые обращения работников, связанные с нарушениями их прав, и принимать своевременные меры. Своевременность защиты предполагает использование необходимых

правозащитных механизмов таким образом, чтобы разрыв во времени между нарушением субъективного права и принятыми мерами был минимальным. Подчеркивая значимость своевременной защиты, Конституционный Суд РФ в Постановлении от 2 июля 1998 года № 20-П указал на необходимость создания таких процессуальных механизмов, которые позволяли бы гражданам, чьи права и свободы оказались нарушенными, добиваться их реальной защиты, используя все не запрещенные законом способы. Например, у любого работника имеется возможность обращения в прокуратуру, как государственный орган, осуществляющий надзор за соблюдением законодательства. Несмотря на то что прокуратура, в отличие от государственной инспекции труда, не специализируется в надзоре за соблюдением трудового законодательства, она также уполномочена осуществлять такой надзор. Обращение в прокуратуру следует расценивать как отдельный, не связанный с другими, вариант защиты трудовых прав. В то же время следует учитывать то, что прокуратура не может заменять государственную инспекцию труда или суд. Обращение в прокуратуру рассматривается как основное или как дополнительное средство защиты трудовых прав<sup>355</sup>.

Но проблема защиты трудовых прав работников стоит в современном законодательстве очень остро. Если рассматривать судебную систему, то можно выделить свои плюсы и минусы такой правовой защиты своих прав. К примеру, защитить права граждан в суде можно при помощи гражданского судопроизводства. В ГПК и АПК предусмотрено, что человек может подавать иски в защиту своих нарушенных прав. Это является действительно большим плюсом, но не все так гладко на первый взгляд. В одном гражданском судопроизводстве, гражданин может подавать два и более иска. Это разрешено и в ГПК и в АПК, суд должен рассмотреть данные иски в одном гражданском судопроизводстве. Но судья рассматривает данные иски и выносит решение по своему усмотрению. Как показывает практика, обычно в гражданском судопроизводстве удовлетворяется один иск, а остальные иски по

---

<sup>355</sup> См.: Пермский правовой портал // <http://territoriaprava.ru/topics/36748>. См.: Официальный сайт Прокуратуры Калининградской области

данному делу (которые не имеют отношения к делу) отклоняются. Но возникает четкий и конкретный вопрос: «Почему?». В законодательстве нет уточнения о том, какие должны быть иски и должны ли они затрагивать предмет гражданско-правового спора. Верховный суд четкого ответа на вопрос о множественности исков по одному гражданскому спору не дает. А нижестоящие суды в большинстве случаев отказывают в их удовлетворении и попросту отклоняют.

Если искать защиту в органах прокуратуры РФ, то органы прокуратуры вносят представление об устранении нарушений в трудовом законодательстве непосредственно работодателю. Работодатель устраняет нарушения в течении месячного срока, но он также может продолжать дальше нарушить трудовое законодательство. Прокуратура имеет право подать иск в суд в защиту интересов неопределенного круга лиц, но опять же мы упираемся в один иск, а если гражданин хочет ещё предъявить иски в одном судебном разбирательстве?

Данный факт наглядно показывает, что законодательная система в вопросе регулирования трудовых прав граждан полностью несовершенна и требует значительных доработок. Основной закон РФ разрешает гражданину защищать свои права и свободы всеми способами, которые не запрещены законом. Вместе с тем данная защита разбивается о «неприступные и крутые скалы» пробелов в современном законодательстве.

#### **Библиографический список:**

1. Абрамова О.В. Защита трудовых прав работников // Трудовое право. 2004. № 6. С. 33–34; Нестерова Т.А. Защита трудовых прав в России: юридическая сущность и приоритетная роль государственных органов: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2005; Нуртдинова А.Ф. Защита трудовых прав работников // Хозяйство и право. 2002. № 11–12. С. 3–28; Ставцева А.И. Разрешение трудовых споров (судебная защита от необоснованных переводов и увольнений). М., 1998; Костян И.А. Защита субъективных прав, свобод и законных интересов: трудовая правовая аспекты. Монография. М.: Проспект. 2009. и другие.

2. Постановлении Конституционного Суда РФ от 18 июля 2008 года № 10-П по делу о проверке конституционности положений абзаца четвер-

надцатого статьи 3 и пункта 3 статьи 10 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)»// РГ. 2008. 1 августа.

3. Костян И.А. Правовые проблемы защиты трудовых прав работников в условиях рыночных отношений в России: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2009. С. 16.

4. См.: Пермский правовой портал // <http://territoriaprava.ru/topics/36748>. См.: Официальный сайт Прокуратуры Калининградской области.

---

**РАВНОПРАВИЕ МУЖЧИН И ЖЕНЩИН В РФ:  
КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ**

**Equality of men and women in the Russian Federation:  
constitutional and legal bases**

**Цацкина Карина Владимировна,**  
*студентка факультета магистратуры ВГУЮ РПА (Минюста России)*  
**tsatskina85@mail.ru**  
**Tsatskina K. V.,**  
*graduate student VSU RPA (Ministry of Justice of Russia)*

**Научный руководитель: Фомиченко Михаил Петрович,**  
*д-р юрид. наук, проф.,*  
*проф. кафедры конституционного и международного права*  
**fomichenkom.p@mail.ru**  
**Scientific adviser: Fomichenko M. P.,**  
*Doctor of Law, Professor,*  
*Professor of the Department of Constitutional and International Law*

**Аннотация.** В статье рассматривается государственная политика РФ в сфере равноправных отношений между мужчинами и женщинами.

**Abstract.** The article discusses the state policy of the Russian Federation in the sphere of equal relations between men and women.

**Ключевые слова:** гендерное равенство, равноправие полов, равноправие мужчин и женщин, гражданское равноправие, принцип равноправия, половое равноправие, антидискриминационная политика.

**Key words:** gender equality, gender equality, equality of men and women, civil equality, the principle of equality, sexual equality, anti-discrimination policy.

К числу наиболее актуальных проблем современности относятся вопросы социальной справедливости, социального равенства, равноправия мужчин и женщин, т.н. гендерного равенства, преодоления устоявшихся культурных дискриминационных стереотипов, а степень их решения отражает уровень развития демократии в обществе. Равноправие мужчин и женщин считается важнейшей базой любого демократического государства, которое

стремится к социальной справедливости и уважению прав человека.

Именно об устранении различных барьеров, препятствующих формированию равноправных отношений между мужчинами и женщинами, говорил В.В. Путин на встрече с координационным советом Общероссийского народного фронта, обращая особое внимание на необходимость установления социального и политического равенства между мужчинами и женщинами в России [1].

Согласно рейтингу равноправия полов, составляемому World Economic Forum, в 2017 г. Россия заняла 71 место, расположившись между Доминиканской республикой и Ганой [2].

В современной России равенство прав и свобод независимо от пола закрепляется Конституцией РФ 1993 г. [3], федеральным законодательством, а также нормами международного права.

Международно-правовые документы о гендерном равноправии [4, 5, 6, 7] оказывают значительное влияние на развитие внутринационального российского законодательства, в котором конструкция равенства полов раскрывается через категорию прав человека как универсального стандарта равенства. Равноправие, или же равенство с точки зрения права, означает формальное равенство или формально-определенную равную свободу всех равнопорядковых членов общества. Сам принцип равноправия раскрыт в ч. 2 ст. 19 Конституции Российской Федерации, а именно – «Государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств». А ч. 3 ст. 19 Конституции РФ провозглашает, что «мужчины и женщины имеют равные права и свободы и равные возможности для их реализации».

Половое равноправие находит свое проявление в единых конституционных нормативах, закрепляющих равенство политических, гражданских, социальных, экономических и культурных прав и свобод мужчин и женщин, а также их обязанностей и ответственности. Равные конституционные возможности – инструмент

выравнивания положения женщины и мужчины в общественных отношениях, защита от нарушений при реализации принципа равных прав граждан. И данный инструмент часто связан с проведением антидискриминационной политики, установлением государством и обществом особых мер по защите равенства там, где есть его нарушение [8, с. 55].

Выступая на открытии Второго Евразийского женского форума, проходившего в Санкт-Петербурге 19–21 сентября 2018 г., Председатель Совета Федерации Федерального Собрания России Валентина Матвиенко отметила, что Россия одной из первых в мире встала на путь реального осуществления таких преобразований. Даже по самым строгим меркам в этой области наша страна продвинулись дальше многих других государств.

Немало сделано в этом направлении за последние 10–15 лет. Политика гендерного равноправия стала реальным приоритетом деятельности государства. Принят целый ряд крупных законодательных актов. Интересы женщин учитываются при составлении и осуществлении различных государственных программ, федеральных и региональных стратегий. В первую очередь это, конечно, «Национальная стратегия действий в интересах женщин на 2017–2022 годы» [9]. Кроме того, одним из итогов реализации «Национальной стратегии действий в интересах детей» [10] стало улучшение положения матерей. Развертывается работа по проведению «Десятилетия детства» [11] в 2018–2027 годах, осуществлению демографического пакета мер [12].

В.В. Путин, посетив Второй Евразийский женский форум, отметил все возрастающую роль женщин в современном мире: «В общих интересах решить проблему гендерного неравенства, убрать многие еще существующие стереотипы и карьерные ограничения, открыть путь для получения необходимого образования для девочек, создать удобные условия для работы и ведения собственного дела. Чтобы женщина чувствовала себя самостоятельной и независимой, чтобы эффективно действовали гарантии социальной и правовой защиты» [13].

Таким образом, равноправие мужчин и женщин является составной и специфической частью гражданского равноправия

и необходимо как для развития гражданского общества, так и для обеспечения поддержки авторитета государства. Формирование равноправных отношений между мужчинами и женщинами требует взаимодействия многих правовых норм различных отраслей российского законодательства. Успешная реализация указанной политики является одним из обязательных условий модернизации и дальнейшего развития современного российского общества и государства.

### **Библиографический список:**

1. Путин заявил о необходимости добиваться равенства между мужчинами и женщинами в России // ТАСС: Информационное агентство России. 2012. 3 апреля. URL: <http://tass.ru/politika/529780>. (дата обращения: 25.11.2018).
2. Волкова О. Слабая политика: Россия заняла 71 место в рейтинге гендерного равноправия World Economic Forum // Forbes Woman. 2017. 03 ноября. URL: <http://www.forbes.ru/forbes-woman/352369-slabaya-politika-grossiya-zanyala-71-mesto-v-reytinge-gendernogo-ravnopraviya>. (дата обращения: 25.11.2018).
3. Конституция Российской Федерации: офиц. текст / Ред. Е. Гончарова. М., 2018. 32 с.
4. Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948 г.) // СПС «КонсультантПлюс». (дата обращения: 25.11.2018).
5. Конвенция № 156 МОТ «О равном обращении и равных возможностях для трудящихся мужчин и женщин: трудящиеся с семейными обязанностями» (принята в г. Женеве 23.06.1981 г. на 67-й Генер. конф. МОТ) // СПС «КонсультантПлюс». (дата обращения: 25.11.2018).
6. Пекинская декларация (принята в г. Пекине 04–15.09.1995 г. на 4-ой Всемирной конференции по положению женщин) // СПС «КонсультантПлюс». (дата обращения: 25.11.2018).
7. Венская декларация и программа действий (принята в г. Вене 25.06.1993 г. на 2-й Всемирной конф. по правам человека) // СПС «КонсультантПлюс». (дата обращения: 25.11.2018).
8. Волков П.А., Миронюк И.В., Литвинова Д.В. // Успехи современной науки. 2017. № 2. С. 54–56.
9. Национальная стратегия действий в интересах женщин на 2017–2022 годы (утв. распор. Правительства РФ от 08.03.2017 г. № 410-р // СПС «КонсультантПлюс». (дата обращения: 25.11.2018).

10. Национальная стратегия действий в интересах детей на 2012–2017 годы (утв. Указом Президента РФ от 01.06.2012 г. № 761 // СПС «КонсультантПлюс». (дата обращения: 25.11.2018).

11. Об объявлении в Российской Федерации Десятилетия детства: Указ Президента РФ от 29.05.2017 г. № 240 // СПС «КонсультантПлюс». (дата обращения: 25.11.2018).

12. Обращение Председателя Совета Федерации Федерального Собрания России Валентины Матвиенко // Комсомольская правда. 2018. 19 сентября. URL: <https://www.spb.kp.ru/daily/26883/3927176/>. (дата обращения: 25.11.2018).

13. Путин призвал устранить гендерное неравенство // Комсомольская правда. 2018. 20 сентября. URL: <https://www.spb.kp.ru/daily/26881.4/3928219/>. (дата обращения: 22.10.2018).

**НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ  
ВОЕННОСЛУЖАЩИМИ МУЖСКОГО ПОЛА  
РОДИТЕЛЬСКИХ ПРАВ В ЧАСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ  
ОТПУСКА ПО УХОДУ ЗА РЕБЕНКОМ**

**Actual problems of the exercise of parental rights by male servicemen regarding the provision of parental leave**

*Шарипов Малик Т.,*

*курсант 5 курса 8 факультета (специального)  
Военного университета Министерства обороны РФ  
malik.sharipov97@mail.ru*

*Sharipov M. T.,*

*5-year cadet of the special faculty  
of the Defense Ministry of the Russian Federation*

**Аннотация.** В статье рассматриваются актуальные вопросы осуществления родительских прав военнослужащими-мужчинами в части предоставления им отпуска по уходу за ребенком, регулируемых как семейным, трудовым и социальным, так и военным законодательством, а также соотношения норм указанных отраслей права.

**Abstract.** The article deals with topical issues of the exercise of parental rights by male servicemen in terms of providing them with parental leave, regulated by family, labor and social, as well as military legislation, as well as the ratio of the norms of these branches of law.

**Ключевые слова:** ребенок, отец, военнослужащий, семейное право, военное право.

**Key words:** child, father, military serviceman, family law, military law.

Исследование правовых вопросов, связанных с предоставлением военнослужащим-мужчинам отпуска по уходу за ребенком, являются актуальными, так как законодатель существенно ограничивает права мужчин в сфере военно-общественных отношений, в том числе и в сфере реализации военнослужащими семейных

прав, в целях обеспечения более высокого уровня национальной безопасности и боеготовности<sup>356</sup>.

В ч. 2 ст. 19 Конституции РФ закреплен принцип равенства прав и свобод мужчин и женщин. Также и статья 61 Семейного кодекса РФ предоставляет равные права и обязанности обоим родителям в воспитании своих детей. Вопросы равенства мужчин и женщин на данный момент актуальны во всем мире. Следует отметить, что, к примеру, в Республике Таджикистан, нормы, регулирующие предоставление военнослужащим-мужчинам отпуска по уходу за ребенком, являются аналогичными российским нормам закона<sup>357</sup>. А в странах Ближнего Востока, например, в Объединенных Арабских Эмиратах, одной из самых острых проблем является гендерное равенство, так как женщины в этой стране практически лишены всех гражданских и родительских прав. С другой стороны, во многих бывших советских республиках законодатель при регулировании брачно-семейных отношений учитывает как национальные и религиозные традиции, так и исходит из требований современного образа жизни граждан своих государств<sup>358</sup>.

В РФ становится очевидным дискриминация родителей-мужчин, имеющих специальный правовой статус, например, военнослужащих, так как согласно ч. 13 ст. 11 Федерального закона «О статусе военнослужащих» отпуск по уходу за ребенком предоставляется только военнослужащим женского пола в порядке, установленном федеральными законами и иными нормативными правовыми актами. При этом, хотя военная служба в силу ч. 1 ст. 10 Федерального закона «О статусе военнослужащих» является одной из форм реализации права на труд, на военнослужащих нормы Трудового кодекса РФ и иных актов трудового законода-

---

<sup>356</sup>См.: Слепко Г.Е. Необходимость правового регулирования брачно-семейных отношений с участием военнослужащих // Вестник Международного юридического института. – 2013. – № 3–4 (46–47). – С. 85–89.

<sup>357</sup>О статусе военнослужащих: Закон Республики Таджикистан от 11.02.2005 // Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан. 2005. № 10. Ст. 799.

<sup>358</sup>См., например, Илесбеков А.Б., Слепко Г.Е. Семейные традиции Казахстана: прошлое, настоящее и соотношение с современным законодательством // Вестник Международного юридического института. 2015. № 4 (55). С. 27–42.

тельства не распространяются, что также находит отражение и в актах судебных органов<sup>359</sup>. В п. 5 ст. 32 Положения о порядке прохождения военной службы, действовавшего с 1992 г., была закреплена аналогичная норма, а также предусмотрено сохранение за военнослужащим женского пола на время отпуска по уходу за ребенком места военной службы и воинской должности.

В.Д. Зорькин, проанализировав вопросы обеспечения социальных прав граждан со стороны государства, пришел к выводу, что по смыслу российской Конституции, социальная политика, основанная на принципе социального государства, представляет собой непроизвольную благотворительную деятельность, которая руководствуется нравственным чувством сострадания к социально незащищенным слоям. Так, и в рассматриваемом нами вопросе, законодатель в порядке исключения предоставляет право отпуска по уходу за ребенком исключительно военнослужащим-женщинам<sup>360</sup>.

Согласно ч. 1 ст. 38 Конституции материнство, детство и семья находятся под защитой государства, в то время как в п. 1 ст. 1 Семейного кодекса РФ говорится о том, что семья, материнство, *отцовство* и детство в РФ находятся под защитой государства. Можно прийти к выводу, что российский законодатель не учитывает отцовство, как один из главных институтов семейных отношений на уровне публично-правовых (конституционных) норм и правоотношений, что проявляется и в иных отраслях права. Например, у мужчин за невыполнение своих обязательств перед бывшей семьей (обычно алименты) может наступить уголовная ответственность (ст. 157 Уголовного кодекса РФ), в то время как женщина не несет никакой уголовной ответственности за невы-

---

<sup>359</sup> См., напр.: Обзор практики рассмотрения судами дел по спорам, связанным с прохождением службы федеральными государственными служащими (сотрудниками органов внутренних дел, сотрудниками органов уголовно-исполнительной системы, сотрудниками Следственного комитета Российской Федерации, сотрудниками иных органов, в которых предусмотрена федеральная государственная служба): утв. Президиумом Верховного Суда РФ 15 ноября 2017 г. // СПС «Грант». Дата обращения: 28.12.2018 г.

<sup>360</sup> Зорькин В. Права человека в контексте глобальной юриспруденции // Конституционное правосудие. Вестник конф. органов конституционного контроля стран молодой демократии. 2009. № 1 (43). С. 25–43.

полнение своих обязательств перед отцом своих детей. Также в отношении женщин не применяется процедура принудительного установления материнства с последующим взысканием в пользу ребенка, от которого она отказалась в родильном доме, алиментов<sup>361</sup>.

При рассмотрении данной проблемы нельзя не учитывать также то, что согласно абзацам 1–3 п. 2 ст. 1 Федерального закона «О статусе военнослужащих» военнослужащие обладают правами и свободами человека и гражданина с некоторыми ограничениями, установленными данным Законом, федеральными конституционными законами и иными федеральными законами, то есть законодатель установил приоритет публичных интересов над частными, при этом объясняя это тем, что военнослужащие-мужчины при исполнении своего военного долга не должны совмещать исполнение служебных обязанностей, то есть, защиту государства и воспитание малолетних детей, что, с одной стороны, обусловлено спецификой правового статуса военнослужащих<sup>362</sup>, а с другой – согласуется с конституционно значимыми целями ограничения прав и свобод человека и гражданина. Отсюда следует сделать вывод, что законодатель оставляет за собой право устанавливать специальные ограничения в осуществлении военнослужащими своих гражданских, в том числе и семейных, прав, а военнослужащий, поступающий на военную службу по контракту, добровольно подчиняется тем нормам закона, которые ограничивают его права и свободы. Отсюда и возникает противоречие в котором отцу-военнослужащему приходится пренебрегать интересами своего ребенка в пользу интересов всего общества в лице Министерства обороны.

В органах внутренних дел данное противоречие удалось решить, закрепив в 1992 г. в Положении о службе в органах внут-

---

<sup>361</sup> См.: Слепко Г.Е., Стражевич Ю.Н. О некоторых ограничениях и нарушениях принципа гендерного равенства в семейном праве и отраслевом законодательстве // Научные труды. Российская академия юридических наук. – М.: ООО «Издательство «Юрист»», 2015. – С. 719–723.

<sup>362</sup> О специфике правового статуса военнослужащих см.: Кудашкин А.В. Военная служба как особый вид государственной службы Российской Федерации // Государство и право. 2000. № 3.

ренных дел норму в виде абз. 7 ст. 45, которая зарекомендовала себя только с положительной стороны практикой ее применения. Она предоставляет сотрудникам органов внутренних дел возможность выхода в отпуск в связи с рождением ребенка, по уходу за детьми, творческие и в связи с обучением, а также иные установленные действующим законодательством<sup>363</sup>.

Рассмотрев данную норму и учитывая положительные стороны ее применения, для разрешения рассматриваемой проблемы считаем целесообразным внести изменения и дополнения в п. 13 ст. 11 Федерального закона «О статусе военнослужащих», применив норму, аналогичную норме абз. 7 ст. 54 Положения о службе в органах внутренних дел 1992 г.

В части исследуемого нами вопроса полагаем, что для достижения гендерного равенства в вооруженных силах законодательно необходимо учитывать физиологические особенности военнослужащих как женского, так и мужского пола. Так, для предоставления отпуска по уходу за ребенком для военнослужащих-женщин обязательным должен являться факт состояния беременности или наличия малолетних детей, а для военнослужащих-мужчин – наличие малолетних детей и воспитание их без матери.

Следует отметить, что в 2014 году на рассмотрение российской Государственной Думы вносился законопроект, предусматривавший предоставление военнослужащим-отцам или усыновителям, проходящим военную службу по контракту, отпуска по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет, если они воспитывает ребенка без матери, например, в случае ее смерти, лишения родительских прав, отказа от ребенка, длительного пребывания в медицинских организациях и т.п. Однако в 2015 г. данный законопроект был снят с рассмотрения в Государственной Думе РФ<sup>364</sup>.

На основании всего вышесказанного, следует отметить, что проблема гендерного равенства в Вооруженных Силах в сфере

---

<sup>363</sup> Положения о службе в органах внутренних дел 1992 г.

<sup>364</sup> Иванников М.В., Слепко Г.Е. Реализация военнослужащими-мужчинами права на отпуск по уходу за ребёнком: российское законодательство и позиция Европейского Суда по правам человека // Вестник военного права. 2016. № 1. С. 92–98.

брачно-семейных, а именно – родительских, правоотношениях требует применения комплексного подхода для совершенствования социального положения военнослужащих-мужчин, а также повышения боевой готовности Вооруженных Сил РФ в целом.

### **Библиографический список:**

1. Конституция Российской Федерации (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // *Собрание законодательства РФ*. – 2014. – № 31. – Ст. 4398.

2. Семейный кодекс РФ от 29 декабря 1995 г. № 223-ФЗ // *Собрание законодательства РФ*. – 1996. – № 1. – Ст. 16.

3. Уголовный кодекс РФ от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ // *Собрание законодательства РФ*. – 1996. – № 25. – Ст. 2954.

4. О статусе военнослужащих: Федеральный закон от 27.05.1998 № 76-ФЗ // *Собрание законодательства РФ*. 1998. № 22. Ст. 2331.

5. О статусе военнослужащих: Закон Республики Таджикистан от 11.02.2005 // *Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан*. 2005. № 10. Ст. 799.

6. Обзор практики рассмотрения судами дел по спорам, связанным с прохождением службы федеральными государственными служащими (сотрудниками органов внутренних дел, сотрудниками органов уголовно-исполнительной системы, сотрудниками Следственного комитета Российской Федерации, сотрудниками иных органов, в которых предусмотрена федеральная государственная служба): утв. Президиумом Верховного Суда РФ 15 ноября 2017 г. // СПС «Грант». Дата обращения: 28.12.2018 г.

7. Зорькин В. Права человека в контексте глобальной юриспруденции // *Конституционное правосудие. Вестн. конф. органов конституционного контроля стран молодой демократии*. 2009. № 1 (43). С. 25–43.

8. Иванников М.В., Слепко Г.Е. Реализация военнослужащими-мужчинами права на отпуск по уходу за ребёнком: российское законодательство и позиция Европейского Суда по правам человека // *Вестник военного права*. 2016. № 1. С. 92–98.

9. Илесбеков А.Б., Слепко Г.Е. Семейные традиции Казахстана: прошлое, настоящее и соотношение с современным законодательством // *Вестник Международного юридического института*. 2015. № 4 (55). С. 27–42.

10. Кудашкин А.В. Военная служба как особый вид государственной службы Российской Федерации // Государство и право. 2000. № 3.

11. Слепко Г.Е. Необходимость правового регулирования брачно-семейных отношений с участием военнослужащих // Вестник Международного юридического института. – 2013. – № 3–4 (46–47). – С. 85–89.

12. Слепко Г.Е., Стражевич Ю.Н. О некоторых ограничениях и нарушениях принципа гендерного равенства в семейном праве и отраслевом законодательстве // Научные труды. Российская академия юридических наук. – М.: ООО «Издательство «Юрист»», 2015. – С. 719–723.

---

**СТАНОВЛЕНИЕ ПРЕДПРИЯТИЯ КАК ИМУЩЕСТВЕННОГО  
КОМПЛЕКСА В ПЕРИОД ПЕРВЫХ 25 ЛЕТ КОНСТИТУЦИИ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Formation of the enterprise as own complex in the period of the  
first 25 years of the constitution of the Russian Federation**

***Юнацкевич Ростислав Иванович,***

*канд. технич. наук,*

*студент магистратуры Международного юридического института*

*ri999@mail.ru*

***Yunatskevich R. I.,***

*candidate of technical sciences,*

*master's student of the International Law Institute*

***Тарадонов Сергей Валерьевич,***

*канд. юрид. наук, доцент, доцент кафедры гражданского*

*права и процесса*

*Международного юридического института*

*taradonov@mail.ru*

***Taradonov S.V.,***

*a candidate jurid. sciences, associate professor,*

*Associate Professor of the Department of Civil Law and Process*

*of the International Law Institute*

**Аннотация.** В статье изложены результаты комплексного исследования сущности понятия «предприятие как имущественный комплекс», которые позволяют установить особенности его юридической конструкции.

**Abstract.** The article presents the results of a comprehensive study of the essence of the concept “enterprise as a property complex”, which allow to establish the peculiarities of its legal structure.

**Ключевые слова:** предприятие как имущественный комплекс, юридическая конструкция предприятия, имущество предприятия, фактический состав имущества предприятия, объекты гражданских прав, бизнес, производственная деятельность, бухгалтерский баланс.

**Key words:** enterprise as a property complex, legal construction of an enterprise, property of an enterprise, actual composition of an enterprise's property, civil rights objects, business, production activity, balance sheet.

В период первых 25 лет Конституции РФ законодатель уклонился от исчерпывающей формулировки понятия «имущественный комплекс», считая необоснованным ограничение объема данного понятия, в противном случае бы постоянные поправки в закон. В результате, регулирование общественных отношений отставало бы от их развития, а, следовательно, тормозило хозяйственный оборот.

Предприятие как имущественный комплекс является важнейшим объектом и субъектом экономической деятельности. Необходимость нормативного регулирования предприятия как имущественного комплекса на современном этапе развития РФ в основном обусловлена потребностью интенсификации оборота в интересах экономического роста.

В российской юридической науке продолжается дискуссия в отношении конструкции понятия предприятия как имущественного комплекса. Ряд авторов указывают, что это специальная юридическая фикция, созданная с целью объединения имущества с разным правовым режимом. Другая группа исследователей придерживается мнения, что «предприятие как имущественный комплекс» является термином, обозначающим определенную фактическую совокупность имущества[9].

Юридические науки, цивилистическая теория постоянно затрагивает в своих исследованиях понятие «имущество». Однако и в настоящее время сущность содержания имущества и конкретизация термина «имущество» однозначно не определены, многовариантность правового толкования на теоретическом уровне обуславливает трудности и в юридической практике, что требует необходимости проведения глубоких и всеобъемлющих исследований по данной тематике.

В настоящее время в российских юридических изданиях отсутствует всесторонние монографические исследования, единственной целью которых было бы изучение содержания, построения структуры и наполнения понятия имущество. В основном, большинство исследователей фрагментарно рассматривают кластеры

этой проблематики, и указывают на многозначность понятия имущество в российской цивилистике.

В российской цивилистической доктрине, а также в юридических науках зарубежных стран вопросам юридического понимания сущности категории «имущество» всегда отводилось значительное место. В частности, в трудах Д.И. Мейера, Г.Ф. Шершеневича, Ю.С. Гамбарова и других, западноевропейских ученых А. Бринц, Г. Денбург, Ф. Регельсбергер и других. В российской науке гражданского права вопросы изучения категории «имущество» рассматриваются в пространстве исследования системы объектов гражданских прав, что отражено в работах С.П. Гришаева, В.А. Лапача, А.Н. Лысенко и других.

С.П. Гришаев объясняет причины многоаспектности категории имущество слишком, по его мнению, значительным диапазоном общественных отношений в пространстве гражданского права, что значительно усложняет установление единого объекта таких отношений, соответствующих в равной мере вещным, так и обязательственным отношениям. Так как правовые явления (которые разнородны, и имеют особое правовое регулирование) в гражданских правоотношениях довольно часто выступают в качестве объектов. Следует вывод, что тогда определение объекта должно быть максимально широким, и объектом гражданского правоотношения может быть только то, по поводу чего возникают гражданские правоотношения. Это определение, по мнению автора, обладает неким свойством универсальности в отношении любого объекта гражданских прав. Таким образом, объекты гражданских правоотношений структурируются в систему гражданского правоотношения, которая в свою очередь состоит из субъектов и содержания [4].

Сложность изучения понятия «предприятие как имущественный комплекс» заключается в том, что оно возникло как результат объединения двух самостоятельных юридических термина, имеющих самостоятельное значение – это «предприятие» и «имущественный комплекс», и соответственно данное понятие приобрело новый смысл, который невозможно постигнуть только лишь меха-

нически суммируя юридические значения входящих в него отдельных терминов.

Имущественный комплекс в юридическом выражении представляет собой особый объект гражданских прав, на что указывает отнесение положений статьи 132 ГК РФ к Главе ГК РФ «Об общих положениях объектов гражданского права». Однако некоторые исследователи выдвигают предположение о том, что в данном случае имеет место юридическая ошибка. Другая группа авторов придерживаются той позиции, что предприятие вообще не является объектом права [6, с. 2].

Отсутствует единое мнение исследователей гражданского права и в отношении определения сущности предприятия: является ли предприятие субъектом права или объектом [7, с. 133], [2, с. 168]. Например, что предприятие является участником оборота, субъектом, персонифицирующимся посредством фирмы [11, с. 25]; предприятие является сущностью юридического лица [10, с. 28].

А.В. Грибанов формулирует сущность предприятия иным образом: законодатель вправе использовать понятие «предприятия» в качестве объекта и субъекта права в зависимости от целей, которые он преследует. Важную роль в этом случае играют нормы-дефиниции конкретного закона, которые будут раскрывать понятие «предприятие» либо как субъекта права, либо как объекта права [3, с. 40]. Вместе с тем, данная точка зрения является причиной порождения существующей в настоящее время противоречивости в законодательстве, и препятствует единству теории и правоприменительной практики [7, с. 135].

Таким образом, существуют различные подходы к пониманию предприятия как имущественного комплекса:

- а) это исключительно юридический термин, обозначающий общую массу имущества;
- б) это сложная вещь, также в основном состоящая из имущественной совокупности.

На наш взгляд, предприятие как имущественный комплекс безусловно представляет собой юридически сложную вещь, объединяющую в себе переменный неоднородный состав имущества состав имущества, в том движимые и недвижимые вещи, имуще-

ственные права, права на результаты интеллектуальной деятельности, производственные бизнес-перспективы предприятия, его пассивы, квалифицированный персонал.

Объективность юридического существования предприятия как имущественного комплекса заключается в единении подчиненных целей конкретного вида бизнеса разнообразных сложных составных объектах в количественных и качественных измерениях, таких как: производственный бизнес-план, квалифицированный персонал (отобранный по критериям, скрепленный традициями, специфической структурой корпоративных и производственных отношений), земельный участок (обособленная территория, объект недвижимости, на котором размещены средства производства), многочисленные материальные и нематериальные активы, закрепленные на балансе предприятия.

Стоит подчеркнуть и особую роль самих владельцев предприятия, управленческого персонала (основного индивидуализированного субъекта предпринимательской деятельности), которые существенно влияют на уровень показателей эффективности производственной деятельности.

Юридическая сущность предприятия как имущественного комплекса отражена в объективных данных бухгалтерского баланса, содержащих разнообразные сведения об обороте активов и пассивов, как самого предприятия, так и товаров, и услуг, которые данное предприятие производит [5]. Это связано с тем, что деятельность предприятия динамична, состав имущества изменчив, соотношение баланса активов и пассивов не находится в статичном состоянии [1, с. 57].

Ошибочно, на наш взгляд, рассматривать понятие «предприятие как имущественный комплекс» только через призму юридических конструкций, что противоречит экономическим интересам, в подчинении которых и осуществлено объединение имущественных, репутационных и людских ресурсов. Все это в совокупности позволяет определять предприятие как «живой» бизнес [8, с. 189].

Таким образом, особенность объекта гражданских прав – предприятия как имущественного комплекса, – определяется характерной изменчивостью, добавлением или исключением в

правое поле новых объектов со сложной многопараметрической структурой.

**Библиографический список:**

1. Воробьев А. В. Специфика имущественного комплекса // ЭЖ-Юрист. 2016.
2. Белов В. А. Имущественные комплексы: Очерк теории и опыт догмат. конструкции по рос. гражд. праву. М.: Центр ЮрИнфоР. 2004. С. 167.
3. Грибанов А. В. Предприятие: проблемы доктрины и законодательства // Хозяйство и право. 2000. № 5. С. 40.
4. Гришаев С.П. Эволюция законодательства об объектах гражданских прав. – Специально для системы ГАРАНТ, 2015.
5. Кондраков Н. П. Бухгалтерский (финансовый, управленческий) учет: Учебник, 4-е изд. М.: Проспект. 2016.
6. Лаптева А. М. Имущественный комплекс как объект гражданских прав // Предпринимательское право. 2010. № 2. С. 2 (Справочная правовая система «Консультант плюс»).
7. Макарова Т. В. Особенности правового регулирования договора продажи предприятия // Арбитражные споры. 2011. № 1. С. 133.
8. Трепицин И. Н. Переход права собственности на движимые имущества посредством передачи и соглашения (начало) // Вестник гражданского права. 2016. № 5. С. 189.
9. Трофимова Г. А. Имущественные комплексы: основания возникновения и правовой режим // Юрист. 2015. № 9.
10. Флюме В. цитируется по К.Д. Овчинниковой (Овчинникова К.Д. Предприятие как объект гражданских прав в Германии, Италии, Франции, Англии и России: автореф. дис. ... канд. юридич. наук: 12.00.03 / Моск. гос. ун-т им. М.В. Ломоносова. – Москва, 2005. – 28 с.)
11. Эндеманн В. цитируется по К.Д. Овчинниковой (Овчинникова К. Д. Предприятие как объект гражданских прав в Германии, Италии, Франции, Англии и России: автореф. дис. ... канд. юридич. наук: 12.00.03 / Моск. гос. ун-т им. М.В. Ломоносова. – Москва, 2005. – 28 с.)

---

**КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ СВОБОДЫ СЛОВА  
И ПРАВА НА ДОСТУП К ИНФОРМАЦИИ В СЕТИ ИНТЕРНЕТ  
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Constitutional And Legal Bases Of Freedom Of Speech  
And The Right To Access To Information On The Internet  
In The Russian Federation**

*Яценко Мария Александровна*

**Аннотация.** Рассматриваются конституционно-правовые основы свободы слова в РФ. Уделено внимание проблемам реализации свободы слова и права доступа к информации в сети интернет, а также предложены пути их разрешения. Рассмотрены основания и цели законодательного ограничения свободы слова.

**Abstract.** The article considers the constitutional and legal foundations of freedom of speech in the Russian Federation. The attention is paid to the problems of the realization of freedom of speech and the right of access to information on the Internet, and ways of their resolution are proposed. The author also considers the reasons and objectives of the legislative restriction of freedom of speech.

**Ключевые слова:** информация; право на информацию; интернет; свобода слова; цензура; блогер; социальные сети; экстремизм; правосознание; средства массовой информации.

**Key words:** information; The right to information; internet; freedom of speech; censorship; blogger; Social networks; extremism; correspondence; mass media

В эпоху информационных технологий особую ценность приобретают информационные права и свободы человека и гражданина.

Однако признание и защита данных прав, установленных прежде всего Конституцией РФ, невозможны без точного уяснения их сущности. Неоднозначность трактовки содержания информационных прав обусловлена и несовершенством законодательства, прежде всего ввиду постоянного обновления нормативной базы, и отсутствием достаточного количества теоретических разработок по данному вопросу, которые бы могли сгладить нормативные противоречия.

Даже при современном развитии информационных технологий мнение как внутреннее суждение человека об окружающей действительности не может быть воспринято другими субъектами, а следовательно, не может быть подвергнуто правовому регулированию. Все же недоступность внутреннего мира личности не лишает возможности влиять на сами мысли человека, на процесс и конечный результат их образования. Здесь возникают предпосылки для конституционно-правового регулирования.

Именно свобода мысли предполагает конституционный запрет на агрессивные средства формирования и манипулирования мнением, как индивидуальным, так и общественным.

Воздействие на мысли происходит посредством предоставляемой информации. Следовательно, чтобы обеспечить свободу мысли, необходимо решить следующую задачу: с одной стороны, ограничить распространение информации, негативно влияющей на свободный процесс образования мыслей, а с другой – гарантировать максимальный доступ к информации. Регулировать столь специфическую сферу призваны такие законы, как Федеральный закон от 29.12.2010 № 436-ФЗ "О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию" [2], Федеральный закон от 27.07.2010 № 224-ФЗ "О противодействии неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" [3], Федеральный закон от 13.03.2006 № 38-ФЗ "О рекламе" [4], отчасти Федеральный закон от 25.07.2002 № 114-ФЗ "О противодействии экстремистской деятельности" [5] и иные.

Грань взаимосвязи свободы мысли и права на информацию достаточно условна и проходит между обеспечением доступа к информации и ограничением распространения информации, негативно влияющей на мыслительный процесс.

Право свободно выражать свое мнение включает право получать и распространять информацию и идеи без какого-либо вмешательства со стороны государства, то есть предполагает возможность выразить свое мнение и передать его другому субъекту как совокупность информации. Стоит отметить, что в Евро-

пейской конвенции по правам человека не названа свобода слова, однако она является составным элементом свободы выражения мнения (статья 10), которая предполагает возможность устно, письменно, с использованием различных технических средств доносить свое видение окружающего мира.

В понятие «свобода слова» закладывается изначальный и фундаментальный смысл поддержки государством возможности реализации каждым человеком отражения личного, сформировавшегося путем анализа информации и мнений других, вывода о субъективном понятии реальности происходящего.

Право на свободу слова в РФ закреплено в статье 29 Конституции РФ [2], которая в свою очередь обязывает государство обеспечивать реализацию право на свободу слова и его защиту от посягательств.

Детализировать конституционные нормы призваны нормативно-правовые акты, регулирующие сферу информационного пространства.

Закон РФ от 27.12.1991 № 2124–1 (ред. от 18.04.2018) "О средствах массовой информации" с одной стороны, провозглашает недопустимость цензуры (ст. 3), а с другой – содержит нормы о недопустимости злоупотребления свободой массовой информации (ст. 4). [7]

Грань между обеспечением прав на свободу слова и запретом на распространение асоциальной информации – очень тонкая, законодательные ограничения информационного поля должны иметь обоснованный характер, отвечающий нормам международного права и обеспечивающим реализацию конституционных прав каждого на свободу слова.

Российское законодательство содержит ряд ограничений доступа к информации в различных отраслях права, таких как: государственная, служебная и коммерческая тайна, защита персональных данных и другие.

Следовательно, как и свобода слова, так и право на доступ к информации и законность ее распространения – не безграничны. Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ (ред. от 19.07.2018) «Об информации, информационных технологиях и о защите ин-

формации» (далее – Закон об информации) [8] закрепляет категории доступа, определяя параметры, ограничивающие, либо полностью запрещающие предоставление или распространение отдельных видов информации (например, экстремистская информация, детская порнография, способы потребления наркотических средств и другие).

В настоящее время люди все активнее реализуют право на свободу слова посредством доступа к средствам массовой информации, в том числе в сети Интернет, где пользователи осуществляют беспрепятственное выражение своего мнения в рамках общения, что послужило предпосылкой необходимости пересмотра некоторых статей Закона об информации.

Немало дискуссий вызвало внесение изменений в Закон об информации, содержащих рекомендации к регистрации блогеров в качестве СМИ, при условии посещения их профилей более, чем тремя тысячами пользователей в сутки, а также обязанность раскрывать информацию о своей аудитории. Контролирующим органом соблюдения требований данного закона был назначен Роскомнадзор.

Однако в законодательстве не раскрыто понятие такого нового для российского права термина, как «блогер», что затрудняет должное понимание закона. Если «блог» в переводе с английского – это веб-журнал, интернет дневник, информационный сайт, опубликованный во Всемирной паутине, который характерен короткими записями, отображающимися в обратном хронологическом порядке, то «блогер» – это человек, который осуществляет деятельность для функционирования такого блога. Возвращаясь к внесенным изменениям, законодатель обязывает блогеров т.е. владельцев страниц сайта в сети «Интернет» (речь идет о таких популярных социальных сетях, как, например, «Facebook», «Instagram», «Twitter») осуществлять требования, которые по большей части относятся к специфике работы СМИ, нежели обычных пользователей паутины, хотя и с достаточной популярностью [6].

В законодательстве есть и другие инструменты давления на общественное мнение о различных сферах жизни государства,

среди которых: размещение только достоверной информации, соблюдение законодательства о референдуме и выборах, не распространение сведений о частной жизни граждан и другие.

Все же, установленный контроль на практике кажется неработоспособным, а действие закона не только не эффективно на данном этапе развития информационного общества, сколько затрудняет функционирование блога-сферы, чем ограничивает ряд прав, предоставленных гражданам Конституцией РФ.

Не смотря на обширность понятия «свобода слова», оно не имеет абсолютного характера, так как на территории РФ действует ряд законов, в определенной мере ограничивающих данное право, с целью организации мирного, прогрессивного и законного существования общества. Прослеживается тонкая грань между ограничениями, введенными во благо, и ограничениями, ущемляющими конституционные права граждан. Таким образом, остается актуальным вопрос о практической реализации свободы слова, которая в первую очередь является гарантией коммуникационной свободы общества в целом. Возможно, затруднение в понимании и трактовке данного права сопряжено с тем, что не обозначены четкие рамки, ограничивающие право на свободу слову, а также права, закрепленные в статье 29 Конституции РФ, в тех областях, где происходит соприкосновение данных прав с реализацией их в повседневной жизни.

Российское законодательство прямо ограничивает распространение информации, которая относится к категории запрещенной. Но конкретного определения и единого списка запрещенной информации в законодательстве нет. Ряд нормативных актов РФ содержат положения об информации, распространение которой запрещено.

Например, в Законе об информации к данной категории относится информация, направленная на пропаганду войны, разжигание национальной, расовой или религиозной ненависти и вражды, а также иная информация, за распространение которой предусмотрена уголовная или административная ответственность.

В части 3 ст. 55 Конституции РФ указывается на то, что «права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены феде-

ральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства». Естественно, это относится и к праву граждан на информацию и, конечно, к праву доступа к информации в сети Интернет.

Среди целей, в соответствии с которыми может в определенной степени ограничиваться доступ к информации в сети Интернет, Конституция РФ выделяет такие цели, как:

- ◆ защита основ конституционного строя;
- ◆ защита нравственности и здоровья;
- ◆ защита прав и законных интересов;
- ◆ безопасность государства.

Важнейшей угрозой конституционному строю является экстремистская деятельность, которая с развитием Интернет-технологий приобрела особую опасность, ввиду того, что в виртуальном пространстве нет государственных границ и информация практически мгновенно может быть доступна из любой точки планеты.

Часть 5 ст. 15 Конституции РФ запрещает «создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни».

Опасность деяний экстремистских организаций в сети усугубляется тем, что электронная информация (в отличие от печатных листовок и брошюр) чрезвычайно быстро копируется и распространяется по каналам связи, охватывая огромное количество людей. Именно ввиду этого в ч. 2 ст. 280 УК РФ публичные призывы к осуществлению экстремистской деятельности, совершенные с использованием средств массовой информации либо информационно-телекоммуникационных сетей, в том числе сети "Интернет", выделяются в качестве квалифицирующего признака

преступления, предусматривающего повышенную уголовную ответственность.

Трудность борьбы с экстремистскими организациями в Интернете обусловлена целым рядом объективных факторов. Первый из которых характерен для всех видов компьютерных преступлений и состоит в анонимности деяний в сети. На настоящее время практически невозможно доказать причастность лица к тому или иному деянию, совершенному с помощью сети Интернет. Подобная безнаказанность развязывает преступникам руки.

Вторая причина обусловлена возможностью быстро переместить информацию с одного сайта на другой, в том случае, если провайдер все-таки блокирует доступ к запрещенному ресурсу. Наибольшей эффективности экстремистам удастся добиться, размещая информацию на сайтах и серверах некоторых стран Африки, правительства которых игнорируют нормы международного права и вовсе не торопятся наводить порядок на своих национальных участках глобальной сети.

Тогда физически удалить информацию с подобных сайтов становится просто невозможно.

Эффективно противодействовать размещению вредного контента, пагубной экстремистской и террористической деятельности стоит не столько устанавливая правовые барьеры, сколько развивая правосознание граждан, воспитывая нетерпимость к экстремизму в обществе, указывая на то, что жертвой преступлений террористического и экстремистского характера может оказаться каждый независимо от страны проживания и общественного положения.

### **Библиографический список:**

Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ)

О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию: Федер. закон от 29.12.2010 № 436-ФЗ (в ред. от 14.10.2014) // СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 48.

О противодействии неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федер. закон от 27.07.2010 № 224-ФЗ (в ред. от 21.07.2014) // СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4193

О рекламе: Федер. закон от 13.03.2006 № 38-ФЗ (в ред. от 03.02.2015) // СЗ РФ. 2006. № 12. Ст. 1232

О противодействии экстремистской деятельности: Федер. закон от 25.07.2002 № 114-ФЗ (в ред. от 29.12.2012) // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3031

Разъяснения Роскомнадзора: блогеры, регистрация СМИ и новый закон с 1 августа. [Электронный ресурс]. Режим доступа: [www.copyright.ru/news/main/2014/7/23/regisztraziya\\_bloger\\_zakon/](http://www.copyright.ru/news/main/2014/7/23/regisztraziya_bloger_zakon/)

Закон РФ от 27.12.1991 № 2124-1 (ред. от 18.04.2018) "О средствах массовой информации" // РГ, № 32, 08.02.1992

Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ (ред. от 19.07.2018) "Об информации, информационных технологиях и о защите информации"// РГ, № 165, 29.07.2006.

**МЕЖДУНАРОДНЫЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ**

---

**КОНСТИТУЦИЯ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:  
ПЕРВЫЕ 25 ЛЕТ**

**СБОРНИК МАТЕРИАЛОВ  
МЕЖВУЗОВСКОЙ НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЙ  
КОНФЕРЕНЦИИ, ПОСВЯЩЁННОЙ 25-ЛЕТИЮ ПРИНЯТИЯ  
КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И  
МЕЖДУНАРОДНОМУ ДНЮ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА**

**МОСКВА – КОРОЛЁВ  
2019**

Подписано в печать 11.09.2019 г.

Формат 60 x 90/16. Бумага офсетная. Гарнитура Times.

Печать офсетная. Печ. л. 27,2. Тираж 500 экз.

Отпечатано в типографии Белый Ветер