

**КОНСТИТУЦИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
И ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ**

**Материалы Всероссийской научно-практической конференции**

**Иркутск, 12 декабря 2018 года**

**Часть I**

**Конституция Российской Федерации  
в международном и национальном измерениях:  
общетеоретические и отраслевые проблемы**

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации  
Байкальский государственный университет

**КОНСТИТУЦИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
И ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ**

**Материалы Всероссийской научно-практической конференции**

**Иркутск, 12 декабря 2018 года**

**Часть I**

**Конституция Российской Федерации  
в международном и национальном измерениях:  
общетеоретические и отраслевые проблемы**

Иркутск  
Издательство БГУ  
2019

УДК 378:34(06)  
ББК 74.58  
К65

Печатается по решению редакционно-издательского совета  
Байкальского государственного университета

*Редакционная коллегия:*

доц. В. В. Чуксина (науч. ред.), доц. Е. М. Якимова (отв. ред.),  
доц. И. Г. Смирнова, доц. Т. М. Судакова

Рецензенты д-р юрид. наук, проф. А. А. Протасевич  
д-р юрид. наук, проф. И. А. Минникес  
д-р юрид. наук, доц. Н. В. Васильева  
канд. юрид. наук, доц. В. Н. Андриянов

К65 Конституция Российской Федерации и правовая политика на современном этапе [Электронный ресурс] : материалы Всерос. науч.-практ. конф., Иркутск, 12 дек. 2018 г. – Иркутск : Изд-во БГУ, 2019. – Ч. 1: Конституция Российской Федерации в международном и национальном измерениях: общетеоретические и отраслевые проблемы. – 170 с. – Режим доступа: <http://lib-catalog.bgu.ru>.

Статьи участников конференции посвящены актуальным проблемам применения норм Конституции Российской Федерации с позиции общетеоретического и отраслевого измерения.

Издание будет интересно научным работникам, преподавателям, аспирантам и студентам юридических вузов, правоприменителям, а также тем, кто исследует проблемы конституционно-правового регулирования на современном этапе.

УДК 378:34(06)  
ББК 74.58

## Содержание

<i>Андреева А. И.</i> Парламентский контроль в системе сдержек и противовесов.....	5
<i>Андрянов В. Н.</i> «Живая» конституция – перспективная модель реализации конституционных норм.....	11
<i>Берш Т. А.</i> Реализация принципа светского государства в современной России.....	17
<i>Бутин Н. С.</i> Современная Россия как социальное государство .....	23
<i>Гальдешин Р. И.</i> К вопросу о проблемах национальной безопасности в условиях многонационального государства .....	31
<i>Ганусенко И. В.</i> Гарантии реализации конституционного принципа свободы предпринимательской деятельности в налоговом законодательстве: опыт Российской Империи во второй половине XIX века .....	38
<i>Грудинин Н. С.</i> Конституция 1993 года и ее вклад в развитие представительной демократии в России.....	45
<i>Дамдинов Б. Д., Казарин В. Н.</i> Проблемы разграничения юрисдикционных полномочий в сфере административной ответственности между органами, осуществляющими государственный контроль (надзор) (на примере области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции).....	52
<i>Евдокимов К. Н., Таскаев Н. Н.</i> Актуальные вопросы участия генерального прокурора Российской Федерации в конституционном судопроизводстве .....	60
<i>Кузьмин И. А.</i> Проблемы и перспективы просвещения граждан относительно правовой политики России в сфере юридической ответственности.....	71
<i>Кустов С. С.</i> Участие населения муниципального образования в производстве муниципально-территориальных изменений: конституционные основы и практика реализации .....	79
<i>Лена Т. П.</i> Влияние конституционных норм на таможенную политику: исторический экскурс.....	86

<b>Осипов М. Ю.</b> К вопросу о закреплении института конституционно-правовой ответственности в статьях Конституции РФ.....	93
<b>Петрик А. С.</b> Саморегулируемые организации в контексте конституционных прав на объединение и свободу экономической деятельности .....	100
<b>Родивилин И. П., Родивилина В. А.</b> Защита цифровых прав человека.....	104
<b>Романенко Н. С.</b> Конституционно-правовые принципы юридического процесса (теоретический аспект) .....	111
<b>Слободчикова С. Н.</b> Свободные выборы в международном измерении: конституционно-правовой аспект.....	119
<b>Степаненко А. С.</b> Конституции и уставы как особый вид нормативного правового акта субъектов Российской Федерации: доктринальное обоснование.....	125
<b>Суханова Н. Н.</b> Проблема бинарности конституционных принципов свободы предпринимательской деятельности и принципа социального государства.....	135
<b>Шастина А. Р.</b> Презумпция невиновности в Конституции РФ и антикоррупционное законодательство: к вопросу о контроле над расходами должностных лиц и служащих .....	141
<b>Шеметев А. А.</b> Конституция и правовой имидж страны: экономический аспект .....	148
<b>Шишкин С. И., Морозова А. С.</b> Букмекерская деятельность в фокусе правового регулирования .....	158
<b>Якимова Е. М.</b> Эволюция конституционного регулирования экономических отношений с позиции конституционной экономики .....	166

## ПАРЛАМЕНТСКИЙ КОНТРОЛЬ В СИСТЕМЕ СДЕРЖЕК И ПРОТИВОВЕСОВ

Контрольная функция является одной из самых важных функций парламента и стоит в одном ряду с законодательной и представительной функциями, также она играет большую роль в системе сдержек и противовесов. Актуальность данной темы подтверждается постоянным развитием форм контроля парламента в различных странах, в том числе на уровне субъектов федерации. Так, многие научные деятели и сами законодатели видят несовершенство реализации контрольной функции представительного органа, поскольку реализация контрольной функции зависит от многих факторов: формы правления, формы государственного устройства и др. Данная проблема поднималась в научных работах многих авторов, и все же остается достаточно количество вопросов, связанных с данной темой.

*Ключевые слова:* парламент; контроль; субъект федерации; полномочия; разделение властей.

**A. I. Andreeva**

## PARLIAMENTARY CONTROL IN THE SYSTEM OF CONTROLS AND COUNTERBALANCES

Control function is one of the most important functions of parliament and costs on one row with legislative and representative functions, also it plays a large role in the system of controls and counterbalances. The relevance of this subject is confirmed by continuous development of forms of control of parliament in various countries, including at the level of territorial subjects of the federation. So many scientific figures and legislators see imperfection of realization control functions of representative body as realization of control function depends on many factors: form of government, form of government, etc. This problem rose in scientific works of many authors, and still there is enough the questions connected with this subject.

*Keywords:* parliament; control; regions; powers; division of the authorities.

Парламентский контроль в Российской Федерации является одной из основных составляющих государственного управления и в то же время он является самостоятельным обособленным институтом государственного контроля [7, с. 26]. Государственное управление в данном случае понимается не только как деятельность органов исполнительной власти, но и как деятельность любого органа государственной власти по упорядочиванию общественных отношений. Роль парламента в данном случае рассматривается как определение основных направлений правового воздействия через принятие законов и контроль над их исполнением. Выполнение указанных функций позволяет законодательному органу реализовать полномочия органа народного представительства и выполнить собственные полномочия.

Стоит отметить, что в науке конституционного права нет единого мнения по поводу того, что такое парламентский контроль. В это же время Федеральное законодательство также не закрепляет данное понятие. Хотя стоит отметить что в федеральные законы регламентируют порядок осуществления данного контроля. Это скорее всего связано с тем, что данный термин считают очевидным или наоборот чрезмерно многозначным. Однако данные многими авторами дефиниции рассматриваемого явления в общем сходны [5, с. 113; 6, с. 31; 2, с. 23].

Например, по мнению А. С. Зубарева, «парламентский контроль – это комплекс правовых мер, осуществляемых палатами Федерального Собрания Российской Федерации, законодательными органами власти субъектов Российской Федерации, по установлению соответствия Конституции Российской Федерации и законодательству Российской Федерации деятельности органов исполнительной власти по реализации законов» [1, с. 21].

Обобщая, можно сказать, что парламентский контроль – это контроль парламента за деятельностью исполнительной власти, прежде всего, правительства. Парламентский контроль в свою очередь выступает в роли органа законодательной власти. Следует отметить, что и в конституциях зарубежных стран не дается определение парламентского контроля и само это понятие встречается очень редко. Исключениями являются новейшие конституции.

Парламентский контроль делится на несколько стадий: инициатива проведения проверки, принятие всем парламентом решения о поддержке инициативы проведения контроля, его непосредственное осуществление, далее обсуждение результатов данной проверки, а

также реакции органов исполнительной власти на принятие данного решения.

Многие исследователи данной темы считают, что парламент непосредственно осуществляет законотворческую деятельность. Хотя не стоит исключать тот факт, что для того, чтобы осуществить парламентский контроль данный орган наделяется рядом дополнительных полномочий. Существует множество классификаций и форм парламентского контроля. К формам парламентского контроля традиционно относят: вопросы Правительству (письменные и устные), запросы (парламентские и депутатские), отчеты Правительства по исполнению бюджета, соответствующая деятельность комитетов и комиссий палат Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания России, парламентские слушания, парламентские расследования. Как особую форму парламентского контроля можно рассматривать утверждение бюджета и контроль над его исполнением.

В Российской Федерации на различных уровнях организации публичной власти применяются практически все виды (формы) парламентского контроля, хотя его действенность вызывает вопросы, на практике имеется ряд проблем, основной из которых является их правовое регулирование.

Необходимо отметить, что правовое регулирование парламентского контроля в субъектах РФ аналогично парламентскому контролю на федеральном уровне и включает в себя обширный массив нормативных правовых актов. Парламентский контроль в субъектах РФ выполняет также важную роль в обеспечении системы сдержек и противовесов.

Формы парламентского контроля в субъектах Российской Федерации применяются аналогично формам на федеральном уровне. Парламентский контроль на региональном уровне применяется в бюджетно-финансовой и экономической сферах, в сфере государственного управления, в сфере внешней политики субъекта РФ, в сфере исполнения законов субъекта РФ.

Контроль за соблюдением и исполнением законов субъектов Российской Федерации закреплен в Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». В современных условиях применения различных форм контроля за деятельностью прежде всего органов исполнительной власти можно признать одной из главных задач парламента любого



уровня. Региональные парламенты обладают полномочиями выявления различного рода нарушения законодательства субъектов Российской Федерации, а также за реализацией исполнительными органами правотворческой функции по принятию подзаконных актов

Формы финансового контроля закреплены в ст. 265 Бюджетного кодекса РФ. В данном кодексе закреплены основные сферы парламентского контроля. Реализуя положения федерального и регионального законодательства, парламенты субъектов Российской Федерации также обладают довольно обширными полномочиями в сфере исполнения бюджета, выполнению программ и планов социально-экономического развития. Например, соответствующий закон Кабардино-Балкарской Республики является примером широких полномочий Парламента в субъекте РФ [3].

Следующая форма парламентского контроля в субъектах РФ является контроль в сфере государственного управления. В данном случае можно говорить о возможности парламента участвовать в кадровых назначениях на должности в органах исполнительной власти субъекта, например, председателя Правительства (Администрации) субъекта РФ. К данному направлению парламентского контроля можно отнести и функцию региональных парламентов по нормативному закреплению начал функционирования и деятельности органов исполнительной власти.

Еще одной из форм парламентского контроля в субъектах Российской Федерации является утверждение, а также отказ в утверждении заключения и расторжения высшим должностным лицом (правительством) субъекта РФ международных соглашений (межрегиональных договоров), которые непосредственно раньше были подписаны. Реализация указанной деятельности создает правовую основу для взаимодействия субъектов РФ с одноуровневыми территориальными образованиями зарубежных стран.

Стоит отдельно выделить право законодательных органов субъектов РФ на образование контрольных органов и должностных лиц, уполномоченные по правам человека (ребенка)), что обычно не имеют распорядительных полномочий, но «все же делают ежегодные доклады парламенту о состоянии легитимности, о недостатках и нарушениях в организации управления в соответствующей области и равно также могут обратиться в компетентные органы с рекомендацией по восстановлению и реконструкции нарушенных прав» [4, с. 43].

На основании вышеизложенного можно заключить, что парламентский контроль в субъектах РФ осуществляется на основе аналогичных принципов, свойственных и реализации данного института на федеральном уровне. Задачи, которые стоят перед региональными парламентариями, в целом соотносятся с идеей о важной роли парламента в системе сдержек и противовесов, а также необходимости обеспечить не только законность, но и целесообразность в деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Зубарев А. С. К вопросу об аутентичном толковании понятия «парламентский контроль» / А. С. Зубарев // Государственная власть и местное самоуправление. – 2013. – № 3. – С. 20–22.
2. Корнилаева А. А. Теория парламентского контроля в контексте принципа разделения властей / А. А. Корнилаева. – Уфа, 2002. – 194 с.
3. Об управлении государственной собственностью Кабардино-Балкарской Республики : закон от 21 июля 2001 г. № 70-РЗ // Кабардино-Балкарская правда. – 2001. – № 144–145. – Ст. 222.
4. Чиркин В. Е. Современное государство / В. Е. Чиркин – М. : Междунар. отношения, 2001. – 412 с.
5. Якимова Е. М. Парламентские расследования как форма парламентского контроля: опыт России и Германии / Е. М. Якимова // Известия Иркутской государственной экономической академии. – 2012. – № 6. – С. 112–115.
6. Якимова Е. М. Правовое регулирование института парламентских расследований в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук / Е. М. Якимова. – Омск, 2010. – 185 с.
7. Якимова Е. М. Становление Института Парламентских Расследований В Российской Федерации / Е. М. Якимова // Сибирский юридический вестник. – 2005. – № 4. – С. 26–29.

## Информация об авторе

*Андреева Анастасия Игоревна* – студент Института государства и права, Байкальский государственный университет, 664003, г. Иркутск, ул. Ленина, 11, e-mail: anastasia.andreeva00@mail.ru.

### **Information about the author**

*Andreeva Anastasiya Igorevna* – student, Institute of Law and State, Baikal State University, 11 Lenin st., Irkutsk, 664003, e-mail: anastasia.andreeva00@mail.ru.

## **«ЖИВАЯ» КОНСТИТУЦИЯ – ПЕРСПЕКТИВНАЯ МОДЕЛЬ РЕАЛИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИОННЫХ НОРМ**

В статье отмечается, что в связи с 25-летним юбилеем Конституция Российской Федерации в российском обществе вновь актуализировалась полемика – назрели ли изменения в Конституции страны, насколько они необходимы и в какой форме могут быть приняты. Большинство участников дискуссий придерживаются мнения о необходимости сохранения текста Конституции без радикальных изменений. Поправки, внесенные в Конституцию за истекшее время, не затронули ее существа. Высказываемые предложения о пересмотре, «ревизии» либо дополнении конституционных основ и главы, закрепляющей права и свободы граждан России, более являются политизированными и не основаны на фактических обстоятельствах. Необходимо принять эффективные меры по повышению роли Конституционного суда Российской Федерации в реализации положений Конституции с использованием международной судебной практики «живой» конституции.

*Ключевые слова:* Конституция; пересмотр; поправки; Конституционный суд; «живая» конституция.

V. N. Andriyanov

## **THE «LIVING» CONSTITUTION – A PROMISING MODEL OF IMPLEMENTATION OF CONSTITUTIONAL NORMS**

The article notes that the 25<sup>th</sup> anniversary of the Constitution of the Russian Federation in the Russian society re-actualized the debate – overdue changes in the Constitution of the country, as they are needed and in what form can be taken. Most discussants are of the opinion on the need to preserve the text of the Constitution without radical changes. The amendments made to the Constitution over time has not affected the merits. By proposals for revision, «revision», or to the addition of the constitutional foundations and Chapter that enshrines the rights and freedoms of Russian citizens, more are politicized and not based on actual circumstances. It is necessary to take effective measures to increase the role of the constitutional court of the Russian Federation in the implementation of the provi-

sions of the Constitution using international jurisprudence of a «living» Constitution.

*Keywords:* Constitution; revision; amendment; constitutional court; the «living» Constitution.

12 декабря 2018 г. российское общество отмечает двадцатипятилетний юбилей основного закона нашей страны – Конституции Российской Федерации. Как и всякий, нынешний юбилей, дает возможность проанализировать ряд актуальных проблем, возникающих в практике действия и реализации Конституции РФ. Поводом для такого анализа, во многом, послужила дискуссия, которая возникла в общественных и научных кругах после выхода в «Российской газете» статьи председателя Конституционного суда РФ В. Д. Зорькина «Буква и дух Конституции». В статье нашли отражение имеющиеся, по мнению автора, недостатки в Конституции РФ, с которыми трудно не согласиться, и сделан вывод о том, что Конституция РФ не просто итог социального компромисса и ключевой фактор социально-политической стабильности в обществе, но и «содержит в своем тексте потенциал правовых преобразований, рассчитанный на обозримое историческое будущее страны» [6].

Исследуя перспективы реализации Конституции РФ, считаем важным обратить внимание на следующие непреложные факты: Конституция, безусловно, содержит недостатки и пробелы в правовом регулировании конституционно-значимых правоотношений; процедура внесения поправок и, особенно, пересмотра Конституции Российской Федерации очень не проста и связана, в первую очередь, с тем, что законодателем предусмотрены специальный порядок, правила и условия проведения ее пересмотра (гл. 9 Конституции РФ). Сложность и неочевидность результатов пересмотра Конституции предполагают необходимость поиска других путей и способов ее эффективной реализации.

В этом плане весьма интересным и перспективным представляется вывод В. Д. Зорькина в приведенной выше статье: «Заложенный в конституционном тексте глубокий правовой смысл позволяет адаптировать этот текст к меняющимся социально-правовым реалиям в рамках принятой в мировой конституционной практике доктрины «живой Конституции» [6]. Эта точно обозначенная автором и принятая в англосаксонской правовой практике доктрина реализации

конституции может и должна быть, по нашему мнению, использована в качестве модели реализации нашей Конституции.

В российской и постсоветской юридической науке эта доктрина становилась предметом исследований, но не нашла необходимого развития [3; 7; 9]. Во многом сложившаяся ситуация с имплементацией в отечественную правовую практику доктрины «живой» Конституции объясняется прецедентным характером англосаксонской правовой системы, используемой в американском праве [15]. Доктрина «живой конституции» (англ. Living Constitution) – теория, которая утверждает, что содержание конституции является динамичным, развивается под влиянием социальных изменений и заключается в том, что современное состояние общества должно приниматься во внимание при толковании конституционных норм, созданных в США в XVIII столетии. По образному выражению, приписываемому судье Верховного суда США Холмсу-младшему, конституционные споры «необходимо рассматривать в свете всего нашего опыта, а не только смотря на то, что было сказано сто лет назад» [14].

Значение этой теории состоит в том, что авторы конституции не могут предвидеть всех жизненных ситуаций, с которыми столкнутся их последователи, потомки. Поэтому, «если писаная (стабильная) Конституция США является жесткой (в смысле сложности внесения поправок к ее тексту), то «живая» (динамическая) конституция – гибкая и эластичная, она сравнительно быстро адаптируется к потребностям общества» [1, с. 12–13].

В отечественном праве концепция «живой конституции» стала исследоваться с началом «хрущевской оттепели» в конце 50-х гг. XX в. [4, с. 66–67; 8, с. 39; 2, с. 174].

Мы полагаем, что позитивный конституционный опыт реализации концепции (доктрины) «живой» конституции может быть использован в нашей стране. Как справедливо заметил Н. С. Бондарь, посредством конституционного правосудия на основе вырабатываемых с учетом конкретно-исторических условий правовых позиций Конституционного Суда, формируется «живой» судебный конституционализм [5, с. 101]. Конституционный суд России, по мнению председателя Конституционного суда РФ В. Д. Зорькина, «уже давно ориентируется на такой подход к толкованию Конституции» [6]. Более того, в связи с введением начиная с 2014 г. многочисленных массированных санкций в отношении России в общественно-политической жизни стало активно использоваться понятие «кон-

ституционная идентичность». В российской правовой практике впервые оно было реализовано в постановлениях Конституционного Суда РФ от 14 июля 2015 г. № 21-П [10] и от 19 апреля 2016 г. № 12П [11]. Сегодня Конституционному Суду в соответствии с Федеральным конституционным законом от 14 декабря 2015 г. № 7-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» [12] принадлежит «главенствующая роль в точной, современной и гибкой интерпретации Конституции» [5, с. 64].

Конституция страны – основной правовой документ страны. Периодически возникающие дискуссии, споры, конфликты, (например, о конституционности вмешательства государства в формирование местной власти [13, с. 117]), как правило, выпадающие на юбилейные даты, – неотъемлемая составляющая процесса дальнейшего развития общества на основе реализации положений Конституции. В последние годы серьезное давление на этот фон оказывают дискриминационные санкционные и протекционистские действия США и западных стран в отношении нашей страны, в том числе с использованием правовых, судебных механизмов международных органов. Использование международной судебной практики реализации конституционных положений с опорой на концепцию (доктрину) «живой конституции» является перспективным вектором развития Конституции России. Конституционный Суд России имеет апробированный международно-правовой механизм судебного воплощения в жизнь конституционных норм в условиях современных социально-правовых реалий, не искажая сути правового смысла, заложенного в текст Конституции Российской Федерации.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Алебастрова И. А. Основы американского конституционализма / И. А. Алебастрова. – М. : Юриспруденция, 2001. – 160 с.
2. Арбузкин А. М. Конституционное право зарубежных стран: учеб. пособие для вузов / А. М. Арбузкин. – М. : Юрист, 2005. – 666 с.
3. Беляевский В. Г. Оригиналистская и ноноригиналистская концепции конституционной интерпретации США / В. Г. Беляевский // Журнал российского права. – 2013. – № 8. – С. 101–108.
4. Бойченко Г. Г. Конституция Соединенных Штатов Америки. Толкование и применение в эпоху империализма / Г. Г. Бойченко. – М. : Изд-во ИМО, 1959. – 242 с.

5. Бондарь Н. С. Конституция, конституционный контроль и социальные противоречия современного общества / Н. С. Бондарь // Журнал российского права. – 2003. – № 11. – С. 55–80.

6. Зорькин В. Д. Буква и дух Конституции / В. Д. Зорькин // Российская газета. – 2018. – 10 окт.

7. Конституции зарубежных государств : учеб. пособие / сост. В. В. Маклаков. – 2-е изд., испр. и доп. – М. : БЕК, 1999. – 584 с.

8. Мишин А. А. Государственное право США / А. А. Мишин. – М. : Наука, 1976. – 205 с.

9. Мурадов С. Э. Концепция «живая конституция» как основная доктрина конституционного развития США в XX веке / С. Э. Мурадов // Bakı universitetinin XƏBƏRLƏRİ. Sosial-siyasi elmlər seriyası. – 2010. – № 2. – S. 38–45.

10. О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» : федер. конституц. закон от 14 дек. 2015 г. № 7-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. – 2015. – 21 дек. – Ст. 7229.

11. По делу о проверке конституционности положений статьи 1 Федерального закона «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней», пунктов 1 и 2 статьи 32 Федерального закона «О международных договорах РФ», частей первой и четвертой статьи 11, пункта 4 части четвертой статьи 392 Гражданского процессуального кодекса РФ, частей 1 и 4 статьи 13, пункта 4 части 3 статьи 311 Арбитражного процессуального кодекса РФ, частей 1 и 4 статьи 15, пункта 4 части 1 статьи 350 Кодекса административного судопроизводства РФ и пункта 2 части четвертой статьи 413 Уголовно-процессуального кодекса РФ в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы : постановление Конституц. Суда РФ от 14 июля 2015 г. № 21-П // Собрание законодательства РФ. – 2015. – 27 июля. – Ст. 4658.

12. По делу о разрешении вопроса о возможности исполнения в соответствии с Конституцией Российской Федерации постановления Европейского Суда по правам человека от 4 июля 2013 года по делу «Анчугов и Гладков против России» в связи с запросом Министерства юстиции Российской Федерации : постановление Конституц. Суда РФ от 19 апр. 2016 г № 12-П // Собрание законодательства РФ. – 2016. – 25 апр. – Ст. 2480.

13. Шастина А. Р. Глава местной администрации как муниципальный служащий: особенности правового статуса / А. Р. Шастина //



Проблемы современного российского законодательства : материалы 1-й Всерос. науч.-практ. конф. (Иркутск, 18 окт. 2012 г.) : в 2 ч. – Иркутск ; М. : РПА Минюста России, 2012. – С. 115–119.

14. Winkler A. A Revolution Too Soon: Woman Suffragists and the «Living Constitution». 76 NYULR 1456, 1463 [Electronic resource] / Adam Winkler. – Mode of access: <https://ru.wikipedia.org/wiki>.

15. McBain H. L. The Living constitution, a consideration of the realities and legends of our fundamental law / Howard Lee McBain // Workers education bureau press. – 1927. – OCLC 459798913.

### **Информация об авторе**

*Андриянов Валерий Николаевич* – кандидат юридических наук, доцент кафедры правового обеспечения национальной безопасности Байкальского государственного университета, доцент, заслуженный юрист Российской Федерации, 664003, г. Иркутск, ул. Ленина, 11, e-mail: andriyanov-vn@rambler.ru.

### **Information about the author**

*Andriyanov Valeriy Nikolaevich* – Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Department of legal support of national security Baikal State University, Honored lawyer of the Russian Federation, 11 Lenin st., Irkutsk, 664003, e-mail: andriyanov-vn@rambler.ru.

## РЕАЛИЗАЦИЯ ПРИНЦИПА СВЕТСКОГО ГОСУДАРСТВА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Вопрос влияния религии на политику государства остается актуальным и в XXI в. Законодательно закреплена характеристика России как светского государства, но существуют поводы для сомнения в этом утверждении. В современном мире все чаще возникают вопросы о том, как религия влияет на государство и происходящие в нем процессы. Признание российского государства светским достаточно спорный вопрос, невозможно не обратить внимание на определенные нормативные акты, действия должностных лиц, которые не дают возможности ответить на вопрос о соблюдении положений светского государства в России абсолютно положительно.

*Ключевые слова:* государство; светское государство; религия; принципы светского государства; органы власти.

**T. A. Bersh**

## REALIZATION OF THE PRINCIPLE OF THE SECULAR STATE IN MODERN RUSSIA

The question of the influence of religion on state policy remains relevant in the twenty-first century. The characteristic of Russia as a secular state is statutory, but there are reasons for doubting this statement. In the modern world, more and more questions arise about how religion affects the state and the processes taking place in it. The recognition of the Russian state as secular is a rather controversial question, it is impossible not to draw attention to certain regulations, the actions of officials who make it impossible to answer the question of compliance with the provisions of a secular state in Russia are absolutely positive.

*Keywords:* state; secular state; religion; principles of a secular state; public authorities.

Религия всегда играла важную роль в истории становления и развития российского государства, в тяжелые времена именно религия давала народу веру в лучшее будущее, избавление от всех существующих бед, объединяла народ в борьбе с противником, но обще-

ство развивается и возникает необходимость в появлении новых религиозных течений. Несмотря на то что общественный прогресс шагнул очень далеко, люди могут осваивать новые планеты, изобретать лекарства от смертельных болезней, существует большой процент населения, который не представляет свою жизнь без религии [4, с. 112]. Теперь каждый человек может выбрать религию, исходя из своих убеждений, жизненных ценностей и моральных взглядов, даже если такая религия еще не зарегистрирована на территории Российской Федерации, что позволяет реализовать права и свободы человека и гражданина [8, с. 20].

Россия, как многие современные государства, в статье 14 своей Конституции [2, ст. 14] закрепляет положение о том, что никакая религия не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной, т.е. Российская Федерация является светским государством. Также отмечается, что религиозные объединения отделены от государства и равны перед законом. Данная статья Конституции достаточно четко прописана, и, казалось бы, нет никаких оснований для «двузначного» понимания данной нормы, но стоит немного больше углубиться в эту «светскую» жизнь Российской Федерации и понять, что либо норма в некоторых случаях не соблюдается, либо не все понимают ее значение одинаково. Все же существуют моменты, когда может показаться, что «светским» государством Российская Федерация является совсем условно [7, с. 207], даже скорее фиктивно, поэтому возникают различные противоречия, которые пытаются дать ответ на главный вопрос: действительно ли Россия является светским государством?

По мнению М. В. Баглая, светское государство – это государство, которое отделено от религиозных объединений, т.е. государство и религиозные объединения не вмешиваются в дела друг друга [1, с. 139].

С. И. Носов подчеркивает, что светское государство определяется не только отсутствием официальной государственной религии, но и тем, что религиозные объединения, существующие в таком государстве, не вправе оказывать влияние на государственный строй, деятельность государственных органов и их должностных лиц, на систему государственного образования и другие сферы деятельности государства [3, с. 40].

Необходимо установить, реализуются ли признаки светского государства в практике конституционного строительства России.

19 января 2018 г. проходил один из самых известных христианских праздников, который не остался без внимания ни одного верующего. По традиции, на крещение все христиане ныряют в прорубь. Казалось бы, как это влияет на то, светским государством является Россия или нет? Возникает определенная связь. На следующий день на всех федеральных каналах был показан сюжет, где Президент Российской Федерации ныряет в прорубь, т.е. Президент Российской Федерации показывает, к какой религии он себя относит, ведь на религиозные праздники, указанные в Коране, от Президента реакции не наблюдается. Можно сказать, что здесь вопрос остается спорным, ведь Президент – многогранная личность, и именно из этого следует, что Президенту законом установлена свобода вероисповедания, следовательно, он может отмечать религиозные праздники именно своей религии, но не может остаться без внимания и тот факт, что данное событие показывают по всем федеральным каналам и описывают во многих печатных изданиях, что не характеризует Президента как должностное лицо, замещающее государственную должность, каким он и является. Однако можно понять это действие и по-другому: Президент, в государстве которого есть религия, лидирующая по количеству сторонников, публично выражает и свою принадлежность к данной религии. Стоит отметить, что Президент не придерживается религиозных принципов ислама, буддизма. Каждый сам может решить, является ли ныряние в прорубь, показанное по всем федеральным каналам, актом веры Президента или способом поднять свой рейтинг в глазах большого количества верующих. И если же ответом будет второй вариант, то не будет ли это свидетельствовать о том, что религия совсем не отделена от государства?

На основании вышеизложенного можно сделать вывод, что, несмотря на то что Президент обладает правом свободного вероисповедания, серьезное значение имеет государственная должность, которую он замещает. Открытая демонстрация Президентом светского государства отношения к определенной религии снижает уверенность в том, что государство действительно светское.

Однако существует и такие нормы законодательства, связанные с религией, которые касаются абсолютно каждого человека независимо от того, к какой религии он себя относит. В Трудовом кодексе РФ существует статья, регламентирующая нерабочие праздничные дни, а именно статья 112 [6, ст. 112]. В указанной статье наряду с общеизвестными праздниками «День защитника Отечества», «Между-

народный женский день» также нерабочим праздничным днем является 7 января, а именно Рождество Христово. При прочтении данной статьи напрашивается вопрос: «Почему нерабочим праздничным днем не является Курбан-байрам?» Ведь в Конституции Российской Федерации четко указано: не существует государственной религии. Разве выходной 7 января в честь Рождества не является привилегией для христиан?

С какой целью буддисту выходной 7 января и почему он не может «обменять» этот выходной день на выходной в праздничный день своей религии?

Логично предположить, что Российская Федерация, как светское государство, не только не назначает основной религии, но и «открыто» к различным религиям, имеющим широкое распространение в мире.

Однако все же случаются судебные разбирательства, которые могут ограничить деятельность религиозной организации или вовсе ее запретить.

Весной 2017 г. в Верховном Суде Российской Федерации шло судебное разбирательство по делу о признании экстремистских черт в деятельности одной из религиозных организаций. Свидетели Иеговы – религиозное течение, имеющие большее количество сторонников во всем мире. На данный момент эта довольно молодая религия имеет 8 миллионов последователей. За время своего существования на территории РФ данная религиозная организация открыла 395 филиалов для своих последователей. В этих филиалах верующие обсуждали священные писания, давали объяснения библейским нормам применительно к жизни в обществе. Свидетели Иеговы мирно существовали на территории России до апреля 2017 г. В апреле 2017 г. Министерство юстиции подало административное исковое заявление, в котором говорилось о том, что деятельность организации и входящих в ее состав местных религиозных организаций нарушает существующее законодательство. Ранее, а именно в марте 2016 г., Генеральной прокуратурой Российской Федерации организации было вынесено предупреждение о недопустимости экстремистской деятельности, но это предупреждение совсем не повлияло на деятельность организации. В ходе судебного разбирательства Верховный суд решил административное исковое заявление Министерства юстиции Российской Федерации удовлетворить, ликвидировать религиозную организацию «Управленческий центр Свидетелей Иеговы в России» и входящие в ее структуру местные религиозные организации [5].

Судебных разбирательств о ликвидации какой-либо религиозной организации в судебной практике отнюдь не мало. В современном мире «прикрываться» своими религиозными убеждениями могут и террористы, которые воюют на своей «священной» войне. Изначально те, для кого вера является способом для реализации запрещенных действий, относят свою деятельность к религии, следовательно, являются религиозной организацией, следовательно, их должны регистрировать, т.е. дать им возможность вероисповедания. Однако когда встает вопрос о безопасности личности, общества, государства, происходит процесс «ограничения» действий таких организаций, не возникает никаких сомнений в правильности этого шага, ведь, запрещая такую религиозную организацию, государство обеспечивает безопасность всего общества. Получается, что государство скорее даже не по своей воле, а по необходимости должно регулировать вопрос с религиозными организациями и постоянно контролировать их деятельность, чтобы не пропустить момент, когда, казалось бы, мирная религиозная организация начнет вербовать людей с целью совершения теракта.

Таким образом, можно сделать вывод, что в современном мире для обеспечения безопасности государствам приходится прибегать ко всевозможным мерам, которые могут защитить общество от преступного посягательства. Для этого приходится контролировать многие сферы общественной жизни. Несомненно, к этим сферам относится и духовная жизнь общества, так как в последнее время участились опасные деяния, имеющие в своем обосновании религиозный смысл. В связи с этим трудно четко ответить на вопрос о реальности или фиктивности светского характера Российской Федерации, ведь необходимо признать, что существует некий контроль со стороны государства, хоть он и является способом защиты, также существуют примеры некоего ущемления не самых многочисленных религий, но, несмотря на это, трудно признать, что свобода вероисповедания тотально ограничена. Принимая во внимание все эти характерные черты российского государства, самым логичным кажется признание России условно светским государством.

## **СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ**

1. Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации : учеб. для вузов / М. В. Баглай. – М. : Норма, 2007. – 784 с.

2. Конституция Российской Федерации : принята всенар. голосованием 12 дек. 1993 г. (с учетом поправок, внесен. законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 дек. 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 дек. 2008 г. № 7-ФКЗ, от 5 февр. 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 31. – Ст. 4398.

3. Носов С. И. Конституционное право Российской Федерации / С. И. Носов. – М. : Статут, 2014. – 188 с.

4. Проблемы экономической безопасности: поиск эффективных решений / М. J. Stul, Д. В. Акулов, Т. Ф. Амирова, В. С. Антонюк, В. А. Белкин и др. – Челябинск : Изд-во Юж.-Урал. гос. ун-та, 2017. – 269 с.

5. Решение Верховного Суда РФ от 20 апреля 2017 г. № АКПИ17-238 // СПС КонсультантПлюс.

6. Трудовой кодекс Российской Федерации : федер. закон от 30 дек. 2001 г. № 197-ФЗ // Собрание законодательства. – 2002. – № 1. – Ст. 3 (ч. 1).

7. Устинов А. Н. Гражданское общество и тоталитарное государство: детерминанты выбора / А. Н. Устинов // Современность в творчестве талантливой молодежи : сб. материалов науч.-практ. конф. молодых ученых. – Иркутск : Изд.-во Вост.-Сиб. ин-та М-ва внутрен. дел Рос. Федерации, 2016. – С. 206–213.

8. Якимова Е. М. Осуществление государственного контроля в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина: опыт России и Германии / Е. М. Якимова, С. А. Мышенко // Известия Иркутской государственной экономической академии (Байкальский государственный университет экономики и права). – 2012. – № 5. – С. 20.

### **Информация об авторе**

*Берш Татьяна Александровна* – студент Института государства и права, Байкальский государственный университет, 664003, г. Иркутск, ул. Ленина, 11, e-mail: [tatiana.bersh7@gmail.com](mailto:tatiana.bersh7@gmail.com).

### **Information about the author**

*Bersh Tatiana Aleksandrovna* – student, Institute of State and Law, Baikal State University, 11 Lenin st., Irkutsk, 664003, e-mail: [tatiana.bersh7@gmail.com](mailto:tatiana.bersh7@gmail.com).

## СОВРЕМЕННАЯ РОССИЯ КАК СОЦИАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВО

В тексте данной статьи Российская Федерация рассматривается в ключе развивающегося социального государства, проводится анализ ключевых решений государственного аппарата РФ за 2018 г. в рамках соответствия политике социального государства. Проводятся параллели развития идей социального государства и правового государства, исследуется их взаимосвязь. Все это ставит перед собой цель исследования нормы, провозглашающей Российскую Федерацию социальным государством, на предмет того, не фиктивные ли эта норма. Данное исследование проводится на основе решений как органов власти федерального уровня, так и регионального, так и уровня органов местного самоуправления.

*Ключевые слова:* социальное государство; социальная политика; достойная жизнь; развитие человека.

**N. S. Butin**

## MODERN RUSSIA AS SOCIAL STATE

In the text of this article the Russian Federation is viewed as a developing welfare state, analysis of key decisions of the state apparatus of the Russian Federation for 2018 within the framework of compliance with the welfare state theory. Also there is comparing of development of ideas of the welfare state and the rule of law state. Interconnection of this ideas being studied. All this being made to study the norm, which proclaims the Russian Federation a social state, to determine if this norm is fictitious. This research is carried out on the basis of decisions of both federal and regional authorities, as well as the level of local governments.

*Keywords:* social state; social policies; decent life; human development.

«Российская Федерация – социальное государство». Так говорится в ст. 7 Конституции РФ, принятой в 1993 г. Это одна из статей, провозглашающих основы конституционного строя Российской Федерации, устанавливающая важные для общества принципы обще-



ственной и государственной жизни [5, с. 35]. Однако возникает вопрос о том, насколько она реальна. Действительная ли это норма или же она является не более чем нормой-декларацией, не несущей за собой никаких реальных обязательств государства, никакой ответственности должностных лиц?

Далее в тексте той же статьи говорится о том, что политика Российской Федерации «направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека», объясняя значение того, что есть социальное государство, утверждая превосходство интересов личности над интересами государства.

Во втором пункте той же статьи утверждается «в Российской Федерации охраняются труд и здоровье людей, устанавливается гарантированный минимальный размер оплаты труда, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты» [7]. Все эти утверждения можно назвать отдельными аспектами социальной политики государства, называющегося себя социальным. Уже на этапе рассмотрения этого пункта статьи Конституции могут возникнуть определенные вопросы касаясь социальной направленности политики государства. Где положения не только об установлении пенсий, пособий, минимального размера оплаты труда, но и об их увеличении вместе, например, с ростом экономических возможностей государства и иными причинами? Бросается отсутствие положений о гарантиях трудоустройства граждан, попыток борьбы с бедностью и безработицей, улучшения материального благосостояния граждан страны.

Для обеспечения действия положений этой статьи, безусловно, необходимо развитие идей правового государства. О том, что Россия является таким государством сказано в самой первой статье Конституции РФ. «Российская Федерация – Россия есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления» [7]. Одним из признаков правового государства является верховенство закона. «Конституция Российской Федерации и федеральные законы имеют верховенство на всей территории Российской Федерации» [7]. Однако вместе с тем нельзя не вспомнить недавнее заявление заместителя главы Федеральной службы исполнения наказания о нехватке мест в местах лишения свободы, предназначенных для осужденных полицейских, судей, прокуроров и иных сотрудников

судебных и правоохранительных органов [9]. Таким образом, можно сделать недвусмысленный вывод о том, что в государстве образовалась прослойка людей, обладающих властными полномочиями, но в то же время не соблюдающих признаков верховенства закона, нарушающих правовые нормы себе во благо, пользуясь своим положением, своей безнаказанностью. Встает вопрос о том, а могут ли такие лица, служащие в государственном аппарате, обеспечивать выполнение конституционных норм и иных нормативно-правовых актов, в том числе касающихся непосредственно политики социального государства.

Что же касается политики, направленной на «создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека»? Под достойной жизнью, наверняка, во-первых, стоит понимать широкие финансовые и экономические возможности человека, его способность покупать товары или услугу, копить, вкладывать, инвестировать [1]. Помимо этого, разумеется, речь должна идти о качественных услугах медицины, образования, жилищно-коммунального хозяйства, благоприятной экологической обстановке [10, с. 56]. Под свободным развитием человека, как представляется, стоит понимать творческое развитие человека, свободное от цензуры, в первую очередь, а также его культурное и физическое развитие.

Справляется ли с заявленным курсом наш государственный аппарат? Самым обсуждаемым событием 2018 г. в России определенно можно назвать повышение пенсионного возраста. Правительство предложило повысить пенсионный возраст в июне. Предполагалось, что для женщин возраст выхода на пенсию повысят до 63 лет, а для мужчин – до 65. Летом документ прошел первое чтение в Государственной Думе. Во втором – ключевом – чтении законопроект приняли 26 сентября. Тогда скорректировали возраст выхода на пенсию для женщин, предложив повысить его до 60 лет. В третьем и окончательном чтении Госдума одобрила документ на следующий день. 3 октября закон о пенсионной реформе одобрил Совет Федерации. Тогда же его подписал Президент России. Согласно закону время выхода на пенсию повысят для мужчин до 65 лет, а для женщин – до 60 лет. До этого момента мужчины выходили на пенсию в 60 лет, а женщины – в 55 [11]. Сколько бы ни было разговоров на эту тему, как представляется, принятие такого закона никак нельзя назвать созданием условий, обеспечивающих достойную жизнь. В силу процесса старения трудоспособность человека падает, труд дается с большими усилиями, повышается утомляемость, увеличивается риск возникновения

травм. Вместо защиты данного слоя общества государственный аппарат навязывает «сверху» против воли народа такое нововведение, вынуждающее продолжать трудовую деятельность в том возрасте, когда ее осуществление может быть осложнено, а также может оказывать весьма негативное воздействие на организм.

В связи с изменением возраста выхода граждан на пенсию и в целях исключения случаев необоснованного отказа в приеме на работу или необоснованного увольнения лиц, достигших предпенсионного возраста, тогда же, 3 октября, была введена уголовная ответственность за такие деяния [3]. Под предпенсионным возрастом понимается возрастная период продолжительностью до пяти лет, предшествующий назначению лицу страховой пенсии по старости в соответствии с пенсионным законодательством Российской Федерации [12]. Поможет ли данный шаг? В какой-то мере да. Была защищена от увольнения ставшая уязвимой прослойка работников, возраст которых близился к тому возрасту, когда возможно начисление пенсии, но в то же время, как представляется, теперь многих людей будут увольнять и не брать на работу значительно раньше, чем их возраст будет становится предпенсионным, во избежание привлечения к уголовной ответственности, ведь далеко не с каждой работой сможет справиться лицо, достигшее предпенсионного возраста, в силу указанных мною выше причин.

Иным шагом, явно противоречащим политике создания условий, обеспечивающих достойную жизнь, стоит назвать повышение акцизов на дизельное топливо и бензин с 1 января 2019 г. на 2,7 тыс. р. и 3,7 тыс. р. за тонну. Таким образом, с 1 января 2019 г. акцизы на дизтопливо вырастут до 8 541 р. за тонну, а на бензин – до 12 314 р. Это, разумеется, не может не сказаться на цене топлива для россиян. Стоит понимать, что повысятся не только цены на бензин для граждан на АЗС, но также и цены на любую продукцию, доставляемую с помощью автомобильного транспорта до точек продажи, ведь цену топлива невозможно не учесть при определении цены за выполнение услуг доставок и поставок.

Вместе с тем причин, по которым у граждан могли бы возрасти доходы для компенсации увеличения статей расходов, не наблюдается, следовательно, достойная жизнь продолжает ускользать от населения в силу действий государственных органов, которые, в соответствии с Конституцией, должны были бы ее приближать.

В продолжение увеличения стоимости товаров и услуг невозможно не отметить тот факт, что депутаты Государственной Думы

одобрили в третьем чтении законопроект российского правительства о повышении НДС с 18 до 20 %. Налог на добавленную стоимость – косвенный налог, его платят по цепочке все, кто участвует в создании товаров и услуг. Однако в итоге он чаще всего перекладывается на конечного потребителя. Повышение его может привести к снижению покупательной способности населения и повышению цен [13].

НДС дает около 34 % доходов бюджета, говорится в отчете Райффайзенбанка. Это самый крупный федеральный налог. Его повышение в целом более выгодно для федерального бюджета и менее травматично для региональных бюджетов, чем повышение подоходного налога. Повышение НДС может негативно сказаться на доходах населения и покупательной способности, кроме того, это может подстегнуть инфляцию [13]. Подобные решения государственных органов не соответствуют декларируемой в Конституции России политике социального государства.

Безусловно, нельзя отмечать только негативные в отношении социальной политики действия государственного аппарата. Отчасти многие из этих действий были предприняты для увеличения бюджета государства, который во исполнение указа Президента России «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» вновь выбранного Президента испытывает серьезные расходы, которые так или иначе надо компенсировать. Исполнение этого указа, принятого в целях осуществления прорывного научно-технологического и социально-экономического развития Российской Федерации, увеличения численности населения страны, повышения уровня жизни граждан, создания комфортных условий для их проживания, а также условий и возможностей для самореализации и раскрытия таланта каждого человека [8], является большим шагом в сторону становления России как социального государства. Хотя, безусловно, стоит учесть, что он тоже носит по большей части своей декларативный характер и если вспомнить подобный указ 2012 г., то можно сделать вывод, что исполнение его достигло не такого большого прогресса, как хотелось бы.

В деле же пополнения бюджета государству, как представляется, стоит взять пример с действующего, вновь избранного мэра города Якутска Сарданы Авксентьевой. Ее действия в качестве мэра за беспрецедентно короткий срок овеяли ее славой героя и примера мэрского поведения. К примеру, в один из первых дней после своего избрания она выставила на аукцион все дорогие служебные машины

муниципальных и государственных служащих, пополнив бюджет города вырученными деньгами. Был уволен министр, заказывавший сверхдорогие банкеты для администрации города, в частности новогодний, вместо которого все сотрудники мэрии были обязаны провести новогодние празднества в школах-интернатах, домах престарелых, детских домах. Все эти действия можно вполне назвать проявлением крайне верной, на мой взгляд, социальной политики. Чиновник, пересевший со служебного внедорожника на служебную машину, соответствующую по уровню таким, на каких ездит население, сможет наиболее полно оценить результаты предпринимаемых им решений и шагов в сторону населения, социума. Деньги, сэкономленные для местного бюджета благодаря отмене визита модельера и балета «Корсар», пошли на поддержку местных библиотек, детских школ искусств и центра народного творчества. Все это, безусловно, является правильными шагами в сторону социального государства, в сторону заботы о его жителях, хоть и в рамках одного муниципального образования [6].

Еще одним показательным примером может служить то, что после жалоб жителей Ульяновской области на плохую работу общественного транспорта и коммунальных служб глава региона Сергей Морозов на неделю лишил местных чиновников служебных автомобилей. Губернатор посоветовал им пересесть на маршрутки и пройти пешком по не очищенным от снега дворам и улицам, чтобы самим убедиться, насколько их отчеты о «благополучной ситуации» соответствуют действительности [4].

Стоит учесть, что это все стало возможным только благодаря тому, что к власти смогли прийти в результате выборов честные и справедливые люди, радеющие за развитие, процветание социальных идей в своем избирательном округе. Таким образом, можно сказать, что развитие социального государства возможно только благодаря становлению России как правового государства. Эти два процесса неразрывно связаны ведь несут за собой идеи справедливости.

В итоге можно сделать вывод, что, несмотря на общую плачевную обстановку, царящий экономический кризис и множество дискусионных решений, принятых государственными органами, многие из которых носят антисоциальный характер, не может не радовать то, что на местах все же проводится политика социальной направленности, то что Россия хоть и медленно, но развивается и как социальное и правовое государство. Данная тема, разумеется, нужда-

ется в гораздо более глубокой разработке с более глубоким анализом законодательства и экономической составляющей вышеуказанных решений.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Баранова С. А. Полномочия местной администрации в сфере благоустройства города: борьба с незаконным размещением рекламных объявлений (на примере г. Иркутска) / С. А. Баранова, А. Р. Шастина // Государственная власть и местное самоуправление. – 2016. – № 8. – С. 27–31.

2. В правительстве решили повысить акцизы на бензин с 1 января 2019 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.rbc.ru/business/27/08/2018/5b7eb5bc9a7947585d22f89e>.

3. Введена уголовная ответственность за необоснованный отказ в приеме на работу или необоснованное увольнение лиц, достигших предпенсионного возраста [Электронный ресурс] : офиц. сайт Администрации Президента России. – Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/acts/news/58704?ref=vc.ru>.

4. Губернатор Ульяновской области заставил чиновников пересест со служебных иномарок на маршрутки [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://nospress.ru/ne-uveren--chto-bodrye-raporty-sovpadayut-s-real-noj-situaciej--gubernator-ul-yanovskoj-oblasti-zastavil-chinovnikov-peresest--so-sluzhebnyh-inomarov>.

5. Диогенова А. А. Проблемы соблюдения прав и свобод человека и гражданина при реализации идеи социального государства в Российской Федерации / А. А. Диогенова, Е. М. Якимова // Правозащитная деятельность органов государственной власти: проблемы и перспективы : материалы круглого стола с междунар. участием. – Иркутск, 2012. – С. 35–38.

6. Как мэр Якутска удивила всю Россию [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.infpol.ru/180786-kak-mer-yakutska-udivila-vsyu-rossiyu>.

7. Конституция Российской Федерации : принята всенар. голосованием 12 дек. 1993 г. (с учетом поправок, внесен. законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 дек. 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 дек. 2008 г. № 7-ФКЗ, от 5 февр. 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 31. – Ст. 4398.

8. Майский указ – 2018 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://tass.ru/politika/5182019>.

9. Присесть негде. Колонии для силовиков оказались переполнены [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://rg.ru/2018/11/14/v-fsin-rasskazali-o-perepolnennosti-kolonij-dlia-byvshih-pravoohranitelej.html>.

10. Проблемы экономической безопасности: поиск эффективных решений / М. J. Stul, Д. В. Акулов, Т. Ф. Амирова, В. С. Антонюк, В. А. Белкин и др. – Челябинск : Изд-во Юж.-Урал. гос. ун-та, 2017. – 269 с.

11. Путин подписал закон о повышении пенсионного возраста [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.vedomosti.ru/politics/news/2018/10/03/782714-povishenii-pensionnogo-vozrasta>.

12. Уголовный кодекс РФ : федер. закон от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 25. – Ст. 2954.

13. Чем обернется для россиян повышение НДС? Объясняем в 100 и 500 словах [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.bbc.com/russian/news-44483400>.

### **Информация об авторе**

*Бутин Никита Сергеевич* – студент Института государства и права, Байкальский государственный университет, 664003, г. Иркутск, ул. Ленина, 11; e-mail: [nikitabutin99@mail.ru](mailto:nikitabutin99@mail.ru).

### **Information about the author**

*Butin Nikita Sergeevich* – student, Institute of State and Law, Baikal State University, 11 Lenin st., Irkutsk, 664003; e-mail: [nikitabutin99@mail.ru](mailto:nikitabutin99@mail.ru).

## **К ВОПРОСУ О ПРОБЛЕМАХ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В УСЛОВИЯХ МНОГОНАЦИОНАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВА**

Статья посвящена анализу специфики российского федерализма с учетом исторических условий. Рассматривается роль и соотношение национально-этнического и территориального фактора в процессах построения федеративного правового государства в Российской Федерации. Основываясь на современных представлениях зарубежных и отечественных исследователей по проблемам государственного устройства, отдельное внимание автор уделяет вопросам сложившейся модели федерализма в России, а также соотношению федерализма и национально-этнического фактора, влияющего на государственную целостность Российской Федерации. Для России эта задача особенно актуальна и сложна, потому что решать ее приходится в условиях произошедших трансформаций общества. Выявляются возможные проблемы, вызовы и угрозы для системы национальной безопасности, предлагаются пути совершенствования федеративных отношений с учетом политико-культурной специфики современной российской государственности.

*Ключевые слова:* государство; государственность; глобализация; правовое государство; национальный вопрос; политика; национальная безопасность; многонациональность; многоконфессиональность; федерализм.

**R. I. Gadelshin**

## **TO THE QUESTION ABOUT THE PROBLEMS OF NATIONAL SECURITY IN THE CONDITIONS OF A MULTIPLE-NATIONAL STATE**

The article is devoted to the analysis of the specifics of Russian federalism, taking into account historical conditions, the role and correlation of the national-ethnic and territorial factor in the process of building a federal law-based state in the Russian Federation are considered. Based on the modern views of foreign and domestic researchers on the problems of government. The author pays special attention to the issues of the estab-



lished model of federalism in Russia, as well as the relationship between federalism and the national-ethnic factor affecting the state integrity of the Russian Federation. For Russia, this task is particularly relevant and complex, because it has to be solved in the context of the transformations that have taken place in society. Possible problems, challenges and threats to the national security system are identified, ways of improving federal relations are suggested, taking into account the political and cultural specifics of modern Russian statehood.

*Keywords:* state; statehood; globalization; rule of law; nationality issue; politics; national security; multinationality; multi-confessionality; federalism.

Актуальность рассмотрения проблем национальной безопасности определена тем, что события конца XX – начала XXI в. показали, что от просчетов в национальной политике не застраховано ни одно государство, тем более такое, как Россия, являющаяся правопреемницей СССР, она сохранила в себе ее структуру, многонациональность, многоконфессиональность и, как следствие, унаследовала большинство проблем, обострение которых ввергло страну в «хаос» многочисленных конфликтов и даже войн, вызвав внутреннюю дестабилизацию, вплоть до полного распада страны на отдельные обособленные государства.

Российская Федерация является уникальным государством, которое исторически сложилось и формируется как единое и многонациональное, являющееся общим домом для многочисленных народов и народностей, имеющих различные языки, культуру и религию. В условиях построения правового государства, формирования гражданского общества вопрос национальной политики имеет приоритетную значимость.

В годы существования Советского Союза национальная политика строилась в духе интернационализма и патриотизма. Эта та основа, на которой «национальный вопрос» снимает проблему этнонационализма. «Многонациональность» СССР воспринималась как действенный пример оптимального сочетания «национального» с «общечеловеческим» [8]. За счет этого осознавалась важность и актуальность проведения взвешенной национальной политики, не считая излишней политической идеологии, имевшей реальные результаты. Наилучшим подтверждением чему является большое число смешанных браков, заключенных в анализируемый период.

Вместе с развалом Советского Союза были забыты духовно-идеологические ценности, потеряны социальные ориентиры, а вместе с ними уходит в историю и дружба между народами, однако национальный вопрос остался.

Сегодня, несмотря на множество прогнозов, теорий, принятые многочисленными «Концепциями» и «Стратегиями», вопросы национальной политики находятся в глубоком кризисе. В условиях глобализации Россия может войти в число государств, потерявших свою идентичность [6]. Следует принять во внимание и практически неограниченные возможности информационного характера, такие как доступ к информации, открытые границы, расширение масштабов перемещения (миграции) людей из государства в государство и т.п. Как отмечают специалисты, «под влиянием глобализации фундаментальные процессы дифференциации сегодня уже затрагивают не только индивидов, корпорации, классы, но и целые государства и регионы» [1, с. 307]. Проводя свою национальную политику, государство должно быть последовательно в собственных действиях, не забывая сложившихся исторических особенностей, таких как: множественность культурных традиций, экономических и национальных условий формирования человеческих общностей. Недооценка значения национальной политики или недостаточное к ней внимание, является угрозой национальной безопасности, которая выливается в межнациональные конфликты. Конфликты происходят как с участием русского населения, так и между представителями других народов, что в конечном итоге вносит раскол в российское общество. Известно, что в кризисных условиях на фоне недовольства людей властью и ее неспособностью быстро решить множащиеся экономические и социальные проблемы население становится более восприимчивым к лозунгам и призывам экстремистов как правого, так и левого толка, лидеры которых всегда готовы предложить «простые и быстрые» пути решения «любых проблем» [5, с. 17]. Волнения в Сальске, Кондопоге, Ставрополе, Бирюлево, на Манежной площади в столице и других городах нашей страны прямое тому подтверждение. На сегодня в стране насчитывается пять очагов напряженности: Ставрополье, Дагестан, Татарстан, Москва и Санкт-Петербург [2, с. 136].

После событий в Кондопоге Президент РФ В. В. Путин отметил, что «...это еще и сигнал, который говорит о неблагополучии в определенной сфере: экономике и общественной жизни. Я уже об этом много говорил, это касается порядка на товарных рынках, в рознич-

ной торговле, это касается миграционных процессов, это касается одной из самых острых и тяжелых проблем – коррумпированности, особенно на местном уровне, и в правоохранительной сфере, и чиновничьего аппарата. Люди не чувствуют себя защищенными» [4]. Таким образом, на межнациональные отношения накладываются и проблемы социально-экономического характера, безработица, социальная неустроенность и т.д., а также неспособность органов государственной власти и управления, реагировать на изменяющуюся обстановку в регионе, и имеющиеся пробелы в национальной политике.

Народы России за прошедшие годы выработали свою уникальную модель эффективного взаимодействия. Не случайно идея нации как многонационального народа заложена в Преамбуле Конституции Российской Федерации, которая определяет: «Мы, многонациональный народ Российской Федерации, соединенные общей судьбой на своей земле, утверждая права и свободы человека, гражданский мир и согласие, сохраняя исторически сложившееся государственное единство...». Тем самым Основной закон устанавливает основные принципы национальной политики «сохранение исторических традиций и государственного единства», «равноправие и самоопределение народов России», «уважение к Отечеству», «суверенность Российской государственности» и т.п.

Значительная роль в разрешении данной проблемы принадлежит средствам массовой информации. Но какую информацию они несут в массы? Патриотическую, национальную, государственную или антигосударственную? Не случайно эксперт в системе национальной безопасности США М. Лебицки среди форм ведения информационно-психологической войны выделил «культурный конфликт (замещение ценностей), операции против национальной воли (снижение иммунитета нации, деформация ее ценностей и традиционных установок)» [9].

Средства массовой информации должны включиться в проведение целенаправленной идеологической работы по формированию российской национальной идентичности в общественном сознании. Как отмечают специалисты, «можно тысячу раз повторять как заклинание: «Россия – великая держава!», но от этого Россия не станет великой державой» [3, с. 78]. Только внятная и планомерная работа по выстраиванию национальной политики позволит избежать деструктивных течений в обществе.

Постсоветский период, связанный с деполитизацией и деидеологизацией, не прошел бесследно, взамен прошлых и утраченных кон-

структов обществу ничего предложено не было. Идеологический вакуум вызвал рост национализма, которого остался один шаг до фашизма. Следует согласиться с мнением С. Такеши, что национализм – это не просто «идеология, как либерализм и фашизм, он более похож на религию», поскольку включает в себя чувства, ценности и нормы» [10, с. 241]. Под национализмом понимается в данном случае та идеология, которая основана на идее национальной исключительности и национального превосходства, взращивающая ненависть ко всем иным национальностям и за счет этого поднимающая собственное самосознание. Национализм становится той идеей, тем направлением, к которому следует стремиться (будь то построение нового государства, пересмотр существующих территорий и т.п.). Вместе с ростом самосознания, самовозвышения народа происходит рост националистических настроений, ксенофобии, сепаратизма и шовинизма, т.е. благодатной среды для дестабилизации страны, которая при умелых манипуляциях вызовет кризис власти и ввергнет страну в хаос (пример этому сегодняшние события в Украине).

По прогнозам специалистов «если эффективность государственной национальной политики останется на столь же низком уровне, межэтническая напряженность в обществе будет расти, а география конфликтов – расширяться [2, с. 137]. В контексте обеспечения национальной безопасности не следует забывать про угрозу «радикальной исламизации», постепенно продвигающейся на территорию России, как со стороны арабских государств, так и с миграционными потоками из стран Европы и США.

Сказанное определяет необходимость использования системного подхода при реализации задач на ближайшие годы в рассматриваемой сфере, направленной на недопущение межнациональных и межконфессиональных конфликтов. Применяя современные технологии манипулирования, любому социальному, экономическому или иному конфликту можно придать национальную окраску. Из друга можно сделать образ врага, из добра – зло, взаимопомощь объявить эгоизмом, дружбу и любовь заменить на корысть и расчетливость, таким образом постепенно подменяя традиционные духовные и культурные ценности, формируя поколение дезориентированных «Иванов, не помнящих родства», собственной истории и собственных духовных и культурных традиций. Поэтому уже сейчас следует начать проводить выверенную национальную политику, направленную на сохранение лучших традиций российской национальной и политической культу-

ры. Таким образом, целесообразно использовать ранее сформированный опыт совместного проживания многонационального состава населения России. Понимание и важность учета многонациональных и многоконфессиональных особенностей, при формировании политики национальной безопасности позволит выстроить гармоничную систему взаимоотношений, обеспечив единство взглядов и устремлений между различными политическими, национальными, этническими и религиозными объединениями, группами, а также отдельными гражданами.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Волох О. В. Глобализация: угроза и вызов для национальной безопасности России / О. В. Волох, Н. Н. Васильева // Вестник Омского университета. – 2012. – № 3. – С. 306–310.

2. Есенов З. В. Межнациональные конфликты в современной России / З. В. Есенов // Мир современной науки. – 2016. – № 1 (35). – С. 136–141.

3. Малинкин А. Н. «Новая Российская идентичность»: исследование по социологии знания / А. Н. Малинкин // Социологический журнал. – 2001. – № 4. – С. 66–86.

4. Ответы на вопросы журналистов по завершении «Прямой линии с Президентом России» 25 октября 2006 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/23865>.

5. Перищев В. Е. Глобальный экономический кризис и некоторые вопросы безопасности / В. Е. Перищев // Современный кризис системы международной безопасности: вызовы и ответы : сб. науч. докл. / отв. ред. В. В. Грохотова, Б. Н. Ковалев, Е. А. Макарова ; НовГУ им. Ярослава Мудрого. – Великий Новгород, 2009. – 336 с.

6. Проблемы экономической безопасности: поиск эффективных решений / М. J. Stul, Д. В. Акулов, Т. Ф. Амирова, В. С. Антонюк, В. А. Белкин и др. – Челябинск : Изд-во Юж.-Урал. гос. ун-та, 2017. – 269 с.

7. Халтурин А. Н. Российская нация и этнокультурное взаимодействие / А. Н. Халтурин // Общество: философия, история, культура. – 2015. – № 6. – С. 21–23.

8. Janowsky O. National Minorities (with special reference to East-Central Europe) / O. Janowsky. – N. Y. : The Macmillan Company, 1945 ;

Lamont C. The Peoples of the Soviet Union / C. Lamont. – N. Y. : Harcourt, Brace and Co., 1946.

9. Libicki M. What's is Information War fare? [Electronic resource] / M. Libicki // Strategic Forum. – 1995. – № 28-31. – Mode of access: <https://www.questia.com/library/fournal/1G1-129891565/what-is-informatio-warfare>.

10. Takeishi C. Japanese National Identity in Transition: Who Wants to Send the Military Abroad? / C. Takeishi // International Sociology. – 1996. – № 11.

### **Информация об авторе**

*Гадельшин Ринат Ишбульдинович* – старший преподаватель, третий факультет института повышения квалификации (с дислокацией в г. Новосибирск) ФГКОУ ВО «Московская академия Следственного комитета Российской Федерации», 630091, г. Новосибирск, ул. Красный Проспект, 74, e-mail: rinatg@ngs.ru.

### **Information about the author**

*Gadelshin Rinat Ishbul'dinovich* – Senior Lecturer, The Third Faculty Training Institute (with a dislocation in Novosibirsk) Moscow academy of the Investigative Committee of Russian Federation, 74 Krasniy Prospect st., Novosibirsk, 630091; e-mail: rinatg@ngs.ru.

**ГАРАНТИИ РЕАЛИЗАЦИИ  
КОНСТИТУЦИОННОГО ПРИНЦИПА СВОБОДЫ  
ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ  
В НАЛОГОВОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ:  
ОПЫТ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ  
ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ XIX ВЕКА**

Рассматриваются вопросы об особенностях реализации конституционного принципа экономической свободы на занятие предпринимательской деятельностью в Российской империи во второй половине XIX в. Анализируется правовой механизм закрепления гарантий реализации такого принципа через отечественное налоговое законодательство по обложению предпринимательской деятельности в России в исследуемый период. Выделяется ключевая особенность юридического закрепления гарантий реализации подданными Российской империи права на свободное занятие любыми видами экономической деятельности, заключающаяся в комплексном взаимодействии крестьянской и налоговой реформы в указанной сфере общественных отношений, направленных на преобразование правовой системы государства в целом, основанной на демократических началах.

*Ключевые слова:* свобода предпринимательской деятельности; экономические права; гарантия реализации права; Российская империя; отмена крепостного права; промысловый налог; патентный сбор.

**I. V. Ganusenko**

**GUARANTEES OF REALIZATION OF THE CONSTITUTIONAL  
PRINCIPLE IN FREEDOM OF BUSINESS IN THE TAX LAWS:  
EXPERIENCE OF THE RUSSIAN EMPIRE  
OF THE 2<sup>ND</sup> HALF XIX OF CENTURY**

The analysis of to questions of formation and development of the principle constitutional law of economic and of freedom of business the Russian empire in the of 2<sup>nd</sup> half XIX centuries. The legal mechanism of fastening of guarantees of realization of such principle through the domestic tax laws on taxation of enterprise activity in Russia during the researched period is analyzed. Key feature of legal fastening of guarantees of

realization with citizens of Russian empire of the right to free employment by any kinds of the economic activities, consisting in complex interaction of country and tax reform in the specified sphere of the public relations directed on transformation of legal system of the state as a whole, founded on democratic principles is allocated.

*Keywords:* the principle of constitutional law; the economic rights; freedom of business; guarantee of realization of the right; Russian empire; cancelling of the serfdom; the serfdom law; the business taxation.

Среди ключевых видов экономических прав и свобод человека и гражданина следует особо выделить право на экономическую деятельность, сущность которого заключается в свободе использования человеком своих способностей и имущества для осуществления предпринимательской деятельности [6].

Однако для реализации гражданином своего конституционного права на осуществление предпринимательской деятельности нуждается в предоставлении от государства соответствующих гарантий.

В свою очередь при выработке определения понятия конституционных гарантий в современной российской юридической литературе по конституционному праву существуют различные подходы. В частности, указанная категория рассматривается с точки зрения определения понятия как общих гарантий для всех видов прав и свобод человека и гражданина, так и с точки зрения определения понятия конституционных гарантий для отдельных видов прав, в том числе и права на свободное занятие предпринимательской деятельностью.

Так, по мнению профессора М. В. Баглай, к конституционным гарантиям реализации любых прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации следует относить правовые средства, обеспечивающие реализацию таких прав через реализацию правовых норм, содержащихся в различных нормативных правовых актах [1, с. 310–311].

По мнению профессора И. А. Умновой, в категории конституционных прав следует выделять отдельную группу таких прав, которая играет роль гарантий в отношении других прав и свобод, и которые обеспечивают защиту, например, экономических прав [7, с. 93–94].

Вместе с тем с точки зрения ведущих российских ученых в области конституционного права О. Е. Кутафина и Е. И. Козловой, государственные гарантии экономических прав и свобод человека и гражданина включают в себя широкую систему форм воздействия на их реализацию. В частности, к таким формам авторы относят: зако-



нодательное закрепление условий для развития предпринимательской деятельности; устанавливает возможность получения гражданином специального профессионального образования для осуществления такой деятельности; создает условия для поддержки личной инициативы человека в экономической сфере [2, с. 233–234].

При этом следует обратить особое внимание на закрепление базового конституционного принципа равноправия человека и гражданина как гарантии реализации своего права на осуществление предпринимательской деятельности.

Как отмечает профессор В. Е. Чиркин, российское конституционное законодательство предоставляет каждому гражданину одинаковые возможности в реализации своих прав независимо от половой принадлежности, национальности, социального происхождения и образования [8, с. 120–121].

Поэтому следует согласиться с мнением Е. М. Якимовой о том, что базовые принципы осуществления любой деятельности хотя и находят свое отражение в основном законе государства, однако в нем не закрепляются механизмы реализации и осуществления такой деятельности [11, с. 48].

Такое суждение автора становится наиболее убедительным при исследовании вопросов о формировании правовых гарантий реализации конституционного принципа свободного занятия предпринимательской деятельностью в России во второй половине XIX в. Указанный период в истории Российского государства ознаменовался проведением известных «великих реформ», когда в российскую правовую систему внедрялись новые демократические принципы регулирования общественных отношений в условиях перехода к новой капиталистической общественно-экономической формации.

При этом основополагающей реформой при проведении демократических преобразований в России в указанный период стала словесная реформа по отмене крепостного права в 1861 г., началу проведения которой послужило подписание российским императором Александром II Манифеста от 19 февраля 1861 г. «Об освобождении крестьян из крепостной зависимости».

Именно благодаря данному нормативному правовому акту, имеющего не только торжественный характер, но и конституционный по своей сущности и содержанию, впервые в российской правовой системе были провозглашены основные права и свободы для поддан-

ных Российской империи, в том числе и права свободного занятия предпринимательской деятельностью.

При этом характерной особенностью основополагающих законов в Российской империи во второй половине XIX в. являлось длительное отсутствие единого конституционного акта, в то время как в большинстве европейских государств к середине данного столетия уже прошла череда буржуазных революций и были приняты свои конституции, закрепляющие основные права и свободы человека и гражданина.

По мнению А. В. Юрковского, к составляющему элементу понятия конституционализма следует относить систему представлений об общедемократических, общецивилизованных политико-правовых ценностях организованного общества, а также зарождение данной категории в западной цивилизации как результат конституционных революций [9, с. 21].

Безусловно, основной движущей силой таких революций выступил, так называемое «третье сословие» промышленников и предпринимателей, которые требовали предоставления им юридических гарантий для свободного занятия предпринимательской деятельностью в условиях развития капиталистических отношений.

Также в этой части следует согласиться с мнением А. В. Юрковского, который полагает, что конституционно-правовое регулирование представляет собой деятельность, связанную с удовлетворением потребностей в рамках складывающейся общественно-экономической формации и определяющих способ общественного развития для необходимой стабилизации общественных отношений [10, с. 57].

Вследствие чего в России царское правительство, пытаясь предотвратить развитие таких революционных волнений, приняло решение о мирном проведении реформ и установления базового конституционного принципа равноправия своих подданных в реализации всех своих прав, в том числе и свободного занятия предпринимательской деятельностью.

Однако, как замечает Е. М. Якимова, свободу предпринимательской деятельности следует относить к понятию публичной свободы, реализация и степень гарантии которой зачастую может зависеть от внутренних экономических и политических базисов, сложившихся в государстве, которые не находят свое прямое закрепление в тексте конституции [11, с. 49].

Такая ситуация имела место в Российской империи во второй половине XIX в., и правовым механизмом, обеспечившим гарантию реализации права на свободное занятие предпринимательской деятельностью для основной массы населения государства – бывших крестьян явилось принятие нормативных правовых актов в сфере налогообложения предпринимательской деятельности.

В частности, сразу после отмены крепостного права в России было принято Положение о пошлинах за право торговли и других промыслов от 1 января 1863 г. [4], в котором на законодательном уровне был закреплен базовый принцип в системе налогообложения – это равноправие. Такое опосредованное закрепление в налоговом законодательстве принципа равноправия послужило основой для реализации в дальнейшем в отечественной правовой системе и конституционного принципа равноправия для подданных государства.

Так, в соответствии с нормами указанного Положения в России юридически устанавливались гарантии для свободного занятия предпринимательской деятельностью представителям всех сословий независимо от их национальной принадлежности и вероисповедания.

Единственным условием для свободного занятия предпринимательской деятельностью в Российской империи во второй половине XIX в. была обязанность всех предпринимателей «выбрать» свидетельство о праве на занятие такой деятельностью, стоимость которого и представляла собой своеобразный налог в виде пошлины.

В дальнейшем система русского налогового законодательства в сфере налогообложения предпринимательской деятельности совершенствовалась, и были приняты новые нормативные правовые акты: Положение о пошлинах за право торговли и других промыслов от 9 февраля 1865 г. [5] и Положение о государственном промысловом налоге от 8 июня 1898 г. [6]. Однако базовый конституционный принцип свободы предпринимательской деятельности и правовой механизм гарантии реализации данного принципа оставались неизменными в России практически до социалистической революции 1917 г.

Таким образом, соглашаясь с научным подходом А. В. Юрковского, состоящим в том, что конституционное право как отрасль права по своей природе является «двуединой», обеспечивающей основу для становления и развития других отраслей права [10, с. 51], следует дополнить это суждение: конституционно-правовые нормы по своей сущности, таким образом, определяют формирование и развитие иных норм права в рамках сферы своего правового регулирования.

Именно такой процесс наблюдался в истории российского государства, когда формирование конституционно-правовых норм, обеспечивающих реализацию основных экономических прав и свобод человека и гражданина, в том числе и права на свободное занятие предпринимательской деятельностью, стали основой для развития налогового законодательства в указанной сфере общественных отношений.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации : учебник / М. В. Баглай. – 11-е изд., изм. и доп. – М. : Норма : Инфра-М, 2015. – 768 с.

2. Козлова Е. И. Конституционное право России : учебник / Е. И. Козлова, О. Е. Кутафин. – 5-е изд., перераб. и доп. – М. : Проспект, 2015. – 592 с.

3. Конституция Российской Федерации : принята всенар. голосованием 12 дек. 1993 г. (с учетом поправок, внесен. законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 дек. 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 дек. 2008 г. № 7-ФКЗ, от 5 февр. 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 31. – Ст. 4398.

4. Полное собрание законов Российской империи. – Изд. 2-е. – СПб., 1863. – Т. 38, ч. 1, № 39118.

5. Полное собрание законов Российской империи. – Изд. 2-е. – СПб., 1865. – Т. 40, ч. 1, № 41779.

6. Полное собрание законов Российской империи. – Изд. 3-е. – СПб., 1898. – Т. 18, ч. 1, № 15601.

7. Умнова И. А. Конституционное право Российской Федерации : в 2 т. / И. А. Умнова, И. А. Алешкова, Л. В. Андриченко ; под общ. ред. И. А. Умновой. – М. : Юрайт, 2016. – Т. 2 : Особенная часть : учеб. и практикум для бакалавриата и магистратуры. – 439 с.

8. Чиркин В. Е. Конституционное право : учеб. для бакалавриата / В. Е. Чиркин. – М. : Норма : Инфра-М., 2015. – 304 с.

9. Юрковский А. В. Конституционализм: системный подход к формированию универсальной политико-правовой категории / А. В. Юрковский // Сибирский юридический вестник. – 2013. – № 3 (62). – С. 20–28.

10. Юрковский А. В. Конституционно-правовое регулирование в позитивно-правовом смысле: понятие и признаки / А. В. Юрковский // Сибирский юридический вестник. – 2017. – № 1 (76). – С. 50–62.

11. Якимова Е. М. Концепция свободы предпринимательской деятельности как элемент экономической основы конституционного строя в России и в мире: поиск оптимального решения / Е. М. Якимова // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. – 2018. – № 1. – С. 47–51.

### **Информация об авторе**

*Ганусенко Ирина Владимировна* – старший преподаватель, кафедры конституционного права и теории права, Юридический институт Иркутского государственного университета, 664003, г. Иркутск, ул. К. Маркса, 1, e-mail: kptp\_15@mail.ru.

### **Information about the author**

*Ganusenko Irina Vladimirovna* – Senior Lecturer, the Department of the constitutional Law and theory Law, Law Institute, Irkutsk State University, 1 K. Marx st., Irkutsk, 664003, e-mail: kptp\_15@mail.ru.

## КОНСТИТУЦИЯ 1993 ГОДА И ЕЕ ВКЛАД В РАЗВИТИЕ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОЙ ДЕМОКРАТИИ В РОССИИ

В статье автор рассматривает значение Конституции Российской Федерации для утверждения системы представительной демократии, укрепления правовой государственности в стране. Автор отмечает, что развитие системы представительной демократии невозможно без стабильного и эффективного порядка комплектования Совета Федерации и Государственной Думы Российской Федерации. Автором предлагается на конституционном уровне закрепить смешанную избирательную систему избрания депутатов Государственной Думы, а также прямые выборы членов Совета Федерации – представителей региональных законодательных органов государственной власти – на основе мажоритарной системы абсолютного большинства.

*Ключевые слова:* конституция; представительная демократия; Государственная Дума; Совет Федерации; народное представительство; выборы.

N. S. Grudinin

## THE CONSTITUTION 1993 AND ITS CONTRIBUTION TO THE DEVELOPMENT OF REPRESENTATIVE DEMOCRACY IN RUSSIA

The author of the article regards the importance of the Constitution of the Russian Federation within establishing representative democracy, strengthening legal state. The author believes that the development of representative democracy is impossible without stable and effective procedure of forming the Federation Council and the State Duma of the Russian Federation. The author proposes to consolidate at the constitutional level the mixed-member proportional representation of the deputies of the state Duma, as well as direct elections of members of the Federation Council – representatives of regional legislative bodies – on the basis of the absolute majority system.

*Keywords:* constitution; representative democracy; the State Duma; the Federation Council; national representation; elections.

Основное предназначение конституции как нормативно-правового акта, обладающего высшей юридической силой на территории конкретного государства, состоит в обеспечении согласованного, гармоничного развития государства и гражданского общества, достижении баланса интересов между государством и его гражданами посредством установления адекватных условиям жизни общества, нравственным, моральным и правовым устоям эффективного механизма разрешения возникающих политических, экономических, социокультурных, национальных и религиозных противоречий [1, с. 13–14]. Одной из основ такого механизма является закрепление в тексте современных конституций принципа суверенитета народа. Не является исключением в этом плане Конституция Российской Федерации, которая в декабре текущего года отмечает свой двадцатипятилетний юбилей.

Конституция Российской Федерации 1993 г. предусмотрела в качестве одной из основ конституционного строя страны принцип народного суверенитета. При этом важнейшей заслугой авторов текста действующей Конституции стало то, что данный принцип пронизывает содержание не только ее первой главы «Основы конституционного строя», но и всех последующих глав Конституции, утверждая Россию как современное демократическое правовое государство. Именно благодаря последовательному закреплению в Конституции 1993 г. принципа суверенитета народа в России стали возможными такие институты, как демократический политический режим, правовое государство, гражданское общество, разделение властей, парламентаризм, многопартийность, идеологическое многообразие, свобода экономической деятельности. Безусловно, все данные завоевания российского общества, так или иначе, находят свое отражение в тексте Конституции России, что свидетельствует о последовательном выполнении ею главной функции любой современной конституции – системообразующей, которая определяет основные контуры государственности и способствует развитию в государстве режима конституционализма, предполагающего подлинное верховенство Конституции и безусловное соблюдение ее предписаний всеми гражданами страны без исключения.

Необходимо отметить, что сама Конституция исчерпывающим образом не определяет все те институты, через которые многонациональный народ России имеет возможность на практике реализовать свой суверенитет. В ч. 3 ст. 3 Конституции всего лишь говорится о

том, что высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы. В этой связи нельзя не отметить два существенных момента. Во-первых, институт свободных выборов должен рассматриваться не только как институт непосредственной демократии, но при выборах в органы народного представительства и как составная часть системы представительной демократии [4, с. 32]. Во-вторых, в Конституции 1993 г. могли бы получить соответствующую регламентацию такие институты непосредственной и представительной демократии, как народное представительство, правотворческая инициатива граждан, отзыв выборного народного представителя (должностного лица и депутата), публичные слушания.

Несмотря на то что действующая Конституция не дает определения институту народного представительства и не содержит исчерпывающего перечня органов, которые относятся к данному институту, она закрепляет необходимые условия для эффективного функционирования системы народного представительства в России. Так, ст. 94 и 95 Конституции, конкретизируя содержание ст. 10, называют представительным и законодательным органом Российской Федерации Федеральное Собрание – парламент, который состоит из двух палат – Совета Федерации и Государственной Думы. Парламент Российской Федерации, таким образом, является одновременно и законодательным органом государственной власти, и органом народного представительства, призванным в принимаемых им законах выражать различные политические взгляды и убеждения многонационального народа России.

Для правильного понимания роли Конституции 1993 г. в становлении и развитии системы народного представительства в Российской Федерации особое значение имеют положения ст. 32 Конституции. Так, ч. 1 рассматриваемой статьи закрепляет право граждан на участие в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей. Следовательно, данное положение ч. 1 ст. 32 действующей Конституции де-юре опосредует право граждан России на народное представительство. К сожалению, отсутствие прямого упоминания о праве граждан на народное представительство в тексте Конституции оставляет открытым вопрос о содержании и гарантиях данного права, снижая эффективность реализации конституционного установления о суверенитете народа в России и создавая возможность для нарушения этого права на практике. Не способствует реализации права граждан на народное представительство и отсут-



ствие в тексте действующей Конституции главы, посвященной основам избирательной системы в Российской Федерации. Представляется, что постановка вопроса о дополнении действующей Конституции такой главой позволила бы на конституционном уровне закрепить основы избирательной системы на выборах депутатов представительных органов власти на федеральном, региональном и местном уровнях, исключить периодическое изменение правил определения результатов выборов, сделать право граждан на представительство своих интересов в органах власти более защищенным от различного рода посягательств.

С. В. Масленникова, восполняя существующий законодательный пробел, справедливо отмечает, что право граждан на народное представительство раскрывается в следующих его элементах: право иметь представительное учреждение; право формировать (избирать) представительное учреждение; право быть представителем (избранным); право быть представленным; право на обеспечение нормальной работы представительного учреждения [3, с. 25]. При этом Конституция Российской Федерации лишь в самых общих чертах закрепляет право граждан избирать представительные органы власти, ничего не говоря о конкретных моделях и механизмах реализации данного права.

Так, согласно ч. 2 ст. 95 Конституции в Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации: по одному от представительного и исполнительного органов государственной власти (а также представители, назначаемые Президентом России). Часть 1 ст. 96 Конституции предусматривает комплектование персонального состава депутатского корпуса Государственной Думы на основе применения института свободных выборов. Согласно ч. 2 ст. 96 Конституции порядок формирования Совета Федерации и порядок выборов депутатов Государственной Думы устанавливаются специальными федеральными законами.

Необходимо отметить, что в настоящее время граждане Российской Федерации не имеют возможности выразить свою суверенную волю при формировании Совета Федерации Федерального Собрания непосредственно, что не способствует полноценной реализации идеи народовластия, лежащей в основе конституционного строя России. Выходом из данной ситуации мог бы стать переход к выборной модели формирования данной палаты парламента при условии внесения соответствующих поправок в текст Конституции 1993 г., о чем уже не раз говорилось в литературе [2, с. 10]. Следует отметить, что об этой

возможности упомянул в одном из своих выступлений и Президент Российской Федерации В. В. Путин, указав на единственно правильное решение данной проблемы: Совет Федерации должен формироваться с учетом волеизъявления избирателей – жителей данного субъекта Федерации [5].

Представляется, что оптимальная модель комплектования Совета Федерации должна выглядеть следующим образом: половина членов Совета Федерации, которые являются представителями от исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации, назначаются в Совет Федерации непосредственно высшими должностными лицами каждого субъекта Российской Федерации, а вторая половина членов Совета Федерации, которые должны представлять в Совете Федерации региональные законодательные органы власти, избираются непосредственно самим населением субъектов Российской Федерации на основе мажоритарной избирательной системы абсолютного большинства. Президентская квота составляет 30 человек. Таким образом, численность Совета Федерации возрастает до 200 членов. В своем составе он консолидирует прямое представительство интересов населения субъектов Федерации, представительство интересов региональных элит, а также представительство интересов самой Федерации (центральной власти) в лице членов Совета Федерации, назначаемых Президентом Российской Федерации. Указанная модель должна закрепляться непосредственно в тексте Конституции 1993 г., что, несомненно, будет способствовать укреплению и развитию системы представительной демократии.

Очевидным достоинством данной системы формирования Совета Федерации является сочетание интересов региональных элит и федерального центра, а также формирование части Совета Федерации путем прямых выборов, в котором должно принимать участие население субъектов Российской Федерации. Такая формула способна на практике укрепить взаимосвязь членов Совета Федерации Федерального Собрания с населением российских регионов, сделать Совет Федерации полноценной «палатой регионов».

Является нестабильной и избирательная система, применяемая в ходе выборов депутатов Государственной Думы Российской Федерации. За период с 1993 г. до настоящего времени избирательная система была как чисто пропорциональной, так и смешанной – мажоритарно-пропорциональной, что в определенной степени затрудняет понимание избирателем того, как происходит избрание депутатов

Государственной Думы. По нашему мнению, с целью повышения степени влияния Конституции 1993 г. на поступательное развитие системы представительной демократии в стране в целом и укрепление взаимосвязей депутатов Государственной Думы со своими избирателями ч. 5 ст. 95 Конституции должна быть изложена в следующей редакции: «Государственная Дума состоит из 450 депутатов, избираемых на основе мажоритарно-пропорциональной избирательной системы: половина депутатов избирается в одномандатных избирательных округах, вторая половина – по федеральным спискам кандидатов в депутаты, выдвигаемым для участия в выборах политическими партиями и избирательными блоками».

Наконец, к числу факторов, сдерживающих дальнейшее развитие системы представительной демократии в России, необходимо отнести отсутствие рамочных федеральных законов «Об основах народного представительства в Российской Федерации», «О Федеральном Собрании – парламенте Российской Федерации», «О гарантиях функционирования политической оппозиции в Российской Федерации». Их принятие – задача, которая стоит на повестке дня уже сегодня.

Резюмируя сказанное, необходимо подчеркнуть, что Конституция Российской Федерации создала прочную правовую основу для реализации принципа народного суверенитета, становления и функционирования системы представительной демократии в России. В настоящее время центральное место среди институтов представительной демократии занимает Федеральное Собрание Российской Федерации. Дальнейшее поступательное развитие Федерального Собрания, а также полноценная реализация идеи народовластия будут зависеть от стабилизации избирательного законодательства, регулирующего порядок избрания (формирования) представительных органов, а также от последующего развития нормативной базы функционирования представительных органов – принятия ряда федеральных законов, которые бы могли на практике реализовать потенциал, заложенный Конституцией 1993 г. в систему представительной демократии России.

## **СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ**

1. Бондарь Н. С. Ценность Конституции России как юридического акта и социокультурного явления (к 20-летию юбилею) / Н. С. Бон-

дарь // Журнал конституционного правосудия. – 2013. – № 6 (36). – С. 13–24.

2. Быков С. В. Порядок формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (становление и перспективы развития) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / С. В. Быков. – М., 2007. – 30 с.

3. Масленникова С. В. Право граждан на представительство / С. В. Масленникова // Проблемы народного представительства в Российской Федерации / под ред. С. А. Авакьяна. – М. : Изд-во МГУ, 1998. – С. 25–29.

4. Скуратов Ю. И. Советский народ – субъект отношений народного представительства в развитом социалистическом обществе / Ю. И. Скуратов // Советское народное представительство : межвуз. сб. науч. тр. – Свердловск : СЮИ, 1984. – С. 29–43.

5. Стенограмма выступления Президента Российской Федерации В. В. Путина на заседании Совета Федерации Федерального Собрания 27 июня 2012 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://президент.рф/выступления/15778>.

### **Информация об авторе**

*Грудинин Никита Сергеевич* – кандидат юридических наук, доцент кафедры международного права, Московский государственный лингвистический университет, 119034, г. Москва, ул. Остоженка, 38, e-mail: nekit-07@mail.ru.

### **Information about the author**

*Grudinin Nikita Sergeevich* – Candidate of Legal Sciences, Assistant Professor of Chair of International Law, Moscow State Linguistic University, 38 Ostozhenka st., Moscow, 119034, e-mail: nekit-07@mail.ru.

**ПРОБЛЕМЫ РАЗГРАНИЧЕНИЯ  
ЮРИСДИКЦИОННЫХ ПОЛНОМОЧИЙ  
В СФЕРЕ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ  
МЕЖДУ ОРГАНАМИ, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИМИ  
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ (НАДЗОР)  
(НА ПРИМЕРЕ ОБЛАСТИ ПРОИЗВОДСТВА  
И ОБОРОТА ЭТИЛОВОГО СПИРТА, АЛКОГОЛЬНОЙ  
И СПИРТСОДЕРЖАЩЕЙ ПРОДУКЦИИ)**

В правоприменительной практике возникла проблема разграничения юрисдикционных полномочий в сфере административной ответственности за совершение правонарушений при розничной продаже алкогольной продукции между уполномоченным федеральным органом и соответствующими органами власти субъектов Российской Федерации. Проблема рассматривается на примере применения ч. 2 ст. 14.16 и ч. 3 ст. 14.17 КоАП РФ.

Федеральное законодательство относит розничную продажу алкогольной продукции как сферу правоприменительной деятельности, включая лицензирование и осуществление лицензионного контроля, к полномочиям субъектов Российской Федерации, т.е. государственный контроль в отношении юридических лиц, осуществляющих розничную продажу алкогольной продукции, должен осуществляться соответствующими органами власти субъектов Российской Федерации, а не уполномоченным федеральным органом (Росалкогольрегулированием). Следовательно, возбуждать производство по делам, предусмотренным ч. 2 ст. 14.16 и ч. 3 ст. 14.17 КоАП РФ, в отношении юридических лиц, осуществляющих розничную продажу алкогольной продукции, в соответствии со своими контрольно-надзорными полномочиями, должны органы власти субъектов Российской Федерации.

*Ключевые слова:* государственный контроль (надзор); розничная продажа алкогольной продукции; административная юрисдикция; административная ответственность.

**PROBLEMS OF DIVISION OF JURISDICTIONAL POWERS  
IN THE SPHERE OF ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY  
BETWEEN THE BODIES EXERCISING STATE CONTROL  
(SUPERVISION) (ON THE EXAMPLE OF THE PRODUCTION  
AND TURNOVER OF ETHYL ALCOHOL, ALCOHOLIC  
AND ALCOHOL-CONTAINING PRODUCTS)**

In law-enforcement practice, the issue on differentiation of jurisdictional powers in the sphere of administrative responsibility for commission of offenses in the event of selling in retail alcoholic products between the authorized federal body and appropriate authorities of subjects of the Russian Federation has arisen. In the article, this question is considered on the example of application of part 2 of article 14.16 and part 3 of article 14.17 of the Code of the Russian Federation on Administrative Offences.

The federal legislation refers selling in retail alcoholic products as the sphere of law-enforcement activity, including licensing and implementation of license control, to powers of subject of the Russian Federation. In other words, the state control of the legal persons that are selling retail alcoholic products has to be executed by the competent authorities of subjects of the Russian Federation, but not authorized federal body (the Federal Service for Alcohol Market Regulation). Consequently, proceedings provided by part 2 of article 14.16 and part 3 of article 14.17 of the Code of the Russian Federation on Administrative Offences must be initiated by the authorities of subjects of the Russian Federation within their regulatory and supervisory powers with regard to the legal persons that are sold alcoholic products in retail.

*Keywords:* governmental supervision (monitoring); retail sale of alcohol products; administrative jurisdiction; administrative sanctioning.

Достаточно часто в правоприменительной практике встречаются коллизии в сфере реализации административной юрисдикции возникающие между разными органами власти уполномоченными возбуждать дела об административных правонарушениях по одним и тем же составам. В качестве примера можно привести случаи (например, см.: [11]), когда сотрудники Федеральной службы по регулированию алкогольного рынка (далее – Росалкогольрегулирование) возбуждают

дела по составам административных правонарушений, предусмотренных ч. 3 ст. 14.17 и ч. 2 ст. 14.16 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации (далее – КоАП РФ), в отношении организаций, занимающихся розничной продажей алкогольной продукции, по которым аналогичные полномочия по возбуждению дел имеются у соответствующих органов власти субъектов Российской Федерации. Возможность одновременного привлечения одной и той же организации к административной ответственности по вышеуказанным составам признавалась спорной (подробнее см.: [10, с. 44–47]). Коллизия заключается в том, что возникает необходимость в разграничении юрисдикционных полномочий по указанным составам административных правонарушений между Росалкогольрегулированием и соответствующими органами субъектов Российской Федерации в отношении организаций, занимающихся розничной продажей алкогольной продукции.

В связи с возникшей коллизией имеется необходимость в ее концептуальном разрешении.

По составам административных правонарушений, предусмотренных ч. 2 ст. 14.16 КоАП РФ и ч. 3 ст. 14.17 КоАП РФ, правом составления протоколов, в соответствии с альтернативной подведомственностью, наделены должностные лица органов внутренних дел (полиции) (п. 1 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ), а также должностные лица органов, осуществляющих государственный контроль (надзор) в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции (п. 64 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ). Органы, осуществляющие государственный контроль (надзор) в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, по всей видимости, следует отнести к органам, наделенным только контрольно-надзорными полномочиями в сфере административной юрисдикции, тогда как органы внутренних дел таковыми не являются и признаются органами смешанной (универсальной) компетенции [4, с. 41–45].

Сложившаяся судебная практика подтверждает полномочия должностных лиц Росалкогольрегулирования возбуждать дела об административных правонарушениях (в том числе составлять протоколы об административном правонарушении) по ч. 2 ст. 14.16 КоАП РФ и ч. 3 ст. 14.17 КоАП РФ, в том числе и в отношении организаций, занимающихся розничной продажей алкогольной продукции, так как

никаких исключаяющих оговорок в отношении них КоАП РФ не содержит.

Казалось бы, практика дает исчерпывающий ответ на возникший вопрос, однако последующий анализ законодательства ставит это под сомнение.

Так, из содержания ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ в связи с указанной спорной ситуацией вытекает, что полномочия должностных лиц соответствующих органов власти по возбуждению производства по делам об административных правонарушениях (включая составление протоколов) зависит от задач и функций органов власти, которые представлены этими должностными лицами. То есть юрисдикционная деятельность обусловлена, прежде всего, видом органа и его компетенцией [1, с. 24–29].

В базовый нормативно-правовой акт в сфере производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции является Федеральный закон от 22.11.1995 г. № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» [6] (далее – Федеральный закон от 22.11.1995 г. № 171-ФЗ) в последнее время внесено достаточно много изменений (подробнее см.: [9]). Однако в части разграничения полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами в отношении розничной продажи алкогольной продукции закон остался неизменен, как сфера правоприменительной деятельности розничная продажа алкогольной продукцией закреплена за субъектами Российской Федерации.

Для примера, в Иркутской области как субъекте Российской Федерации, органом осуществляющим функции обеспечения государственного регулирования оборота алкогольной продукции является Служба потребительского рынка и лицензирования Иркутской области (далее – Служба Иркутской области) [8].

В соответствии с Положением о Службе Иркутской области за этим органом закреплены, помимо всего прочего, полномочия по производству по делам об административных правонарушениях в области розничной продажи алкогольной продукции в порядке, предусмотренном законодательством.

Юридические лица, занимающиеся розничной продажей алкогольной продукцией на территории Иркутской области, являются лицензиатами в соответствии с Административным регламентом испол-



нения государственной функции по лицензионному контролю за розничной продажей алкогольной продукции на территории Иркутской области [2] (далее – Административный регламент областной службы по лицензионному контролю). По смыслу содержания Административного регламента областной службы по лицензионному контролю речь в нем идет о государственном контроле, выходящем за рамки обычного лицензионного контроля.

Правовая позиция, подтверждающая юрисдикционные полномочия органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по привлечению к административной ответственности за нарушения в сфере розничной продажи алкогольной продукции, и в частности по составлению протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 2 ст. 14.16 и ч. 3 ст. 14.17 КоАП РФ, неоднократно выражалась в арбитражно-судебной практике [5, с. 18].

Необходимо отметить, что на этом фоне нормативно-правовые акты, определяющие контрольно-надзорные полномочия Росалкогольрегулирования, в отношении розничной продажи алкогольной продукции таких полномочий не предусматривают. Так, положение о Росалкогольрегулировании [7], закрепляя за ним лицензионные, контрольные и юрисдикционные полномочия в сфере производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, включая составление протоколов об административных правонарушениях в соответствии с законодательством Российской Федерации об административных правонарушениях, исключает из его компетенции розничную продажу. Административный регламент исполнения Федеральной службой по регулированию алкогольного рынка государственной функции по организации и проведению проверок юридических лиц в рамках осуществления государственного контроля (надзора) в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной продукции и спиртосодержащей продукции (далее – Административный регламент Росалкогольрегулирования по проверкам) [3], исключает контроль (надзор) со стороны Росалкогольрегулирования в отношении юридических лиц, занимающихся розничной продажей алкогольной продукцией.

Следовательно, контрольно-надзорные полномочия по признаку розничной продажи в отношении организаций, осуществляющих розничную продажу алкогольной продукции, закреплены за соответствующими органами власти субъектов Российской Федерации, а не за Росалкогольрегулированием. Соответственно, опираясь на поло-

жения ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ, где полномочия по возбуждению производства по делам об административных правонарушениях (включая составление протоколов) зависят от задач и функций соответствующих органов власти, можно прийти к выводу о том, что правом возбуждения производства по делам об административных правонарушениях (включая составление протоколов) предусмотренных ч. 2 ст. 14.16 и ч. 3 ст. 14.17 КоАП РФ, в отношении юридических лиц осуществляющих розничную продажу алкогольной продукции, должны обладать только должностные лица соответствующих органов власти субъектов Российской Федерации. Если та альтернативная подведомственность по указанным составам установленная для органов внутренних дел (полиции) как правоохранительных органов, наделенных универсальной компетенцией, и органов, осуществляющих государственный контроль (надзор) в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции выглядит оправданной, то такая же альтернативная подведомственность для контрольно-надзорных органов действующих в одной сфере представляется избыточной. Более того, возможность возбуждения дел об административных правонарушениях, включая составление протоколов об административных правонарушениях, при отсутствии соответствующих контрольно-надзорных полномочий в сфере розничной продажи алкогольной продукции, для соответствующего органа власти представляется нонсенсом.

## **СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ**

1. Агапов А. Б. Юрисдикционные полномочия публичных органов и организаций / А. Б. Агапов // Административное право и процесс. – 2017. – № 9. – С. 24–29.

2. Административный регламент исполнения государственной функции по лицензионному контролю за розничной продажей алкогольной продукции на территории Иркутской области : приказ службы потребит. рынка и лицензирования Иркут. обл. от 23 мая 2012 г. № 14-спр // Областная. – 2012. – 13 июня.

3. Административный регламент исполнения Федеральной службой по регулированию алкогольного рынка государственной функции по организации и проведению проверок юридических лиц в рамках осуществления государственного контроля (надзора) в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной продукции и спиртосодержащей продукции : приказ Федер. службы по регу-

лированию алкогол. рынка от 11 сент. 2013 г. № 224 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2014. – № 6.

4. Гулягин А. Ю. Основы дифференциации и консолидации правоохранительных органов административной юрисдикции / А. Ю. Гулягин // Государственная власть и местное самоуправление. – 2012. – № 12. – С. 41–45.

5. Дамдинов Б. Д. К вопросу о разграничении юрисдикционных полномочий в сфере административной ответственности между органами осуществляющими государственный контроль (надзор) в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции (на примере части 2 статьи 14.16 и части 3 статьи 14.17 КоАП РФ) / Б. Д. Дамдинов // Сибирский юридический вестник. – 2018. – № 2. – С. 15–20.

6. О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции : федер. закон от 22.11.1995 г. № 171-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 48. – Ст. 4553.

7. О Федеральной службе по регулированию алкогольного рынка : постановление Правительства РФ от 24.02.2009 г. № 154 // Собрание законодательства РФ. – 2009. – № 9. – Ст. 1119.

8. Положение о Службе потребительского рынка и лицензирования Иркутской области : постановление Правительства Иркут. обл. от 18.05.2010 г. № 111-пп // Областная. – 2010. – 21 мая.

9. Ячменев Г. Г. Новеллы законодательства в области государственного регулирования розничной продажи алкогольной продукции и ответственности за его нарушение / Г. Г. Ячменев // Информационно-аналитический журнал «Арбитражные споры». – 2018. – № 1. – С. 105–140.

10. Ячменев Г. Г. О некоторых спорных вопросах квалификации административных правонарушений в области оборота алкогольной продукции / Г. Г. Ячменев // Арбитражные споры. – 2015. – № 4. – С. 25–49.

11. URL: <http://kad.arbitr.ru/Card/9a9206cd-9d11-41ea-af59-f61124eba3f6> ; URL: <http://kad.arbitr.ru/Card/02fbf389-e3da-47ed-bb56-7d8d657db552>.

## **Информация об авторах**

*Дамдинов Бато Дашидондокович* – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры административного и финансового права Юридического института Иркутского государственного университета, 664003, г. Иркутск, ул. К. Маркса, 1, e-mail: damdinovbato@mail.ru.

*Казарин Виктор Николаевич* – доктор исторических наук, профессор, профессор кафедры конституционного права и теории права Юридического института Иркутского государственного университета, 664003, г. Иркутск, ул. К. Маркса, 1, e-mail: kazarinvik@yandex.ru.

## **Information about the authors**

*Damdinov Bato Dashidondokovich* – Candidate of Legal Sciences, Associate professor, Associate professor, The department of administrative and financial law, Law Institute, Irkutsk State University, 1 K. Marx st., Irkutsk, 664003, e-mail: damdinovbato@mail.ru.

*Kazarin Viktor Nikolayevich* – Doctor of Historical Sciences, Professor, Professor, The department of constitutional law and theory of law, Law Institute, Irkutsk State University, 1 K. Marx st., Irkutsk, 664003, e-mail: kazarinvik@yandex.ru.

## **АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ УЧАСТИЯ ГЕНЕРАЛЬНОГО ПРОКУРОРА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В КОНСТИТУЦИОННОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ**

Статья посвящена проблемным вопросам участия Генерального прокурора Российской Федерации и нижестоящих прокуроров на различных стадиях конституционного судопроизводства. Авторами проводится историко-правовой анализ советского и российского конституционно-процессуального законодательства, судебной практики рассмотрения обращений Генерального прокурора в Конституционном Суде Российской Федерации и его участия на разных стадиях конституционного судопроизводства. В работе исследуются современные научные точки зрения о месте и роли Генерального прокурора Российской Федерации в конституционно-процессуальных отношениях с целью обеспечения законности, соблюдения конституционных прав и свобод человека и гражданина, защиты прав и законных интересов государства, общества, личности. С учетом существующих научных позиций и сложившейся судебной практики Конституционного Суда Российской Федерации, авторами вносятся предложения по совершенствованию конституционно-процессуального законодательства, устранению пробелов в конституционном праве, а также дальнейшему генезису конституционной юстиции в современной России.

*Ключевые слова:* Конституция Российской Федерации; Конституционный Суд Российской Федерации; Генеральный прокурор Российской Федерации; конституционное право; конституционное судопроизводство; конституционная юстиция; прокурорский надзор.

**K. N. Evdokimov  
N. N. Taskaev**

## **ACTUAL ISSUES OF PARTICIPATION OF THE PROSECUTOR GENERAL OF THE RUSSIAN FEDERATION IN THE CONSTITUTIONAL PROCEEDINGS**

The article is devoted to the problematic issues of participation of the Prosecutor General of the Russian Federation and subordinate prosecutors

at various stages of constitutional proceedings. The authors conduct a historical and legal analysis of the Soviet and Russian constitutional procedural legislation, judicial practice of consideration of appeals of the Prosecutor General in the constitutional Court of the Russian Federation and his participation at different stages of constitutional proceedings. The paper investigates modern scientific points of view on the place and role of the Prosecutor General of the Russian Federation in constitutional and procedural relations in order to ensure the rule of law, respect for constitutional rights and freedoms of man and citizen, protection of the rights and legitimate interests of the state, society and the individual. Taking into account the existing scientific positions and the existing judicial practice of the constitutional Court of the Russian Federation, the authors make proposals to improve the constitutional procedural legislation, eliminate gaps in the constitutional law, as well as the further Genesis of constitutional justice in modern Russia.

*Keywords:* Constitution of the Russian Federation; constitutional Court of the Russian Federation; Prosecutor General of the Russian Federation; constitutional law; constitutional legal proceedings; constitutional justice; Prosecutor's supervision.

Одной из важнейших гарантий верховенства Конституции Российской Федерации, обеспечения законности в деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, соблюдения конституционных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации, законных прав и интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, общественных объединений и других субъектов конституционного права, выступает конституционное правосудие [8, с. 36]. Данный орган обеспечивает устойчивость национального законодательства, повышает эффективного международного сотрудничества Российской Федерации в целях обеспечения национально безопасности [10, с. 369; 11, с. 289].

Специализированным судебным органом конституционного контроля в России является Конституционный Суд Российской Федерации, полномочия которого определены в ст. 125 Конституции Российской Федерации (далее – Конституция РФ) и в ст. 3 Федерального конституционного закона от 21.07.1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (далее – ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»).

Следует обратить внимание на то, в соответствии с ч. 2 ст. 125 Основного закона Конституционный Суд Российской Федерации (далее – Конституционный Суд РФ), ст. 84, 88 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» по запросам Президента Российской Федерации, Совета Федерации, Государственной Думы, одной пятой членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы, Правительства Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, органов законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации разрешает дела о соответствии Конституции Российской Федерации: федеральных законов, нормативных актов Президента Российской Федерации, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства Российской Федерации; конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных актов субъектов Российской Федерации, изданных по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти Российской Федерации и совместному ведению органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации; договоров между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, договоров между органами государственной власти субъектов Российской Федерации, договоров между органами государственной власти субъектов Российской Федерации; не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации.

Также ч. 4 ст. 125 Конституции РФ и ст. 96, 101 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» предусматривается, что Конституционный Суд РФ по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов проверяет конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле, в порядке, установленном федеральным законом.

Тем самым Конституция РФ и ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» закрепляют конкретный и достаточно широкий круг субъектов, обладающих правом обращения в Конституционный Суд Российской Федерации. Между тем данные нормативные правовые акты не наделяют правом обращения в орган конституционного контроля и дальнейшего участия в конституционном судопроизводстве Генерального прокурора Российской Федерации, Председателя Следственного комитета Российской Федерации, муниципальные органы и должностных лиц местного самоуправления, т.е. органы и должностных лиц, которые в своей правоохранительной деятельности постоянно сталкиваются с нарушением конституционной

законности и конституционных прав граждан, что вызывает некоторое недоумение и ряд вопросов как у юристов-практиков, так и у научного сообщества.

В свою очередь, в соответствии с п. 6 ст. 35 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации») Генеральный прокурор Российской Федерации вправе обращаться в Конституционный Суд Российской Федерации по вопросу нарушения конституционных прав и свобод граждан законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле.

Следует также обратить внимание на то, что приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 02.10.2007 г. № 155 «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления» в п. 2.7 прокурорам конкретно предписывается, что при необходимости оспаривания незаконных положений региональных конституций и уставов в порядке конституционного судопроизводства проект запроса в Конституционный Суд Российской Федерации, подготовленный в соответствии с требованиями ст. 37, пп. 1, 4 ч. 1 и 2 ст. 38 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» и согласованный с Главным управлением либо управлением Генеральной прокуратуры Российской Федерации в федеральном округе, должен направляться в Генеральную прокуратуру Российской Федерации.

Кроме того, необходимо отметить, что постановлением Конституционного Суда РФ от 18.07.2003 г. № 13-П «По делу о проверке конституционности положений статей 115 и 231 ГПК РСФСР, статей 26, 251 и 253 ГПК Российской Федерации, статей 1, 21 и 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с запросами Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан, государственного Совета Республики Татарстан и Верховного Суда Республики Татарстан» установлено, что Генеральный прокурор Российской Федерации обладает возможностью обращаться в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о проверке соответствия Конституции Российской Федерации конституций и уставов субъектов Российской Федерации.

Таким образом, в настоящее время сложилась конституционно-правовая коллизия между нормами Конституции РФ, ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» с одной стороны и ФЗ



«О прокуратуре Российской Федерации», приказами Генерального прокурора Российской Федерации, судебной практикой Конституционного Суда РФ, с другой стороны, которая показывает явное противоречие и несоответствие друг другу юридических норм действующих в настоящее время правовых актов.

При этом председатель Конституционного Суда Российской Федерации В. Д. Зорькин также видит существующую конституционно-правовую проблематику и в числе недостатков Конституции РФ отмечает недостаточную четкость в определении статуса и полномочий прокуратуры России [6].

По мнению профессора А. Ю. Винокурова, постановление Конституционного Суда РФ от 18.07.2003 г. № 13-П вступает в явное противоречие с самой Конституцией РФ, где в ч. 5 ст. 129 устанавливает, что полномочия прокуратуры Российской Федерации определяются только федеральным законом. Тем самым ученый считает, что данное решение суда подменяет собой не только федеральный закон, но и Конституцию РФ, что в правом государстве непозволительно [4].

Между тем судья Конституционного Суда Российской Федерации Н. В. Мельников считает, что у Генерального прокурора России есть все правовые основания для обращения в Конституционный Суд, что подтверждено постановлением Конституционного Суда РФ от 18.07.2003 г. № 13-П и ч. 6 ст. 35 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» [7, с. 18].

В свою очередь, мы считаем, что отсутствие в Конституции РФ и ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» нормативного закрепления порядка обращения в Конституционный Суд РФ Генерального прокурора Российской Федерации, процедурного механизма рассмотрения его запросов и последующего вынесения итогового судебного решения, не позволяет Генеральному прокурору, а также нижестоящим прокурорам принимать участие в конституционном судопроизводстве и эффективно использовать свои полномочия в целях исполнения Конституции и законодательства Российской Федерации, защиты прав и свобод человека и гражданина, для обеспечения единства и укрепления законности в Российской Федерации.

В итоге сложилась парадоксальная ситуация, при которой Генеральный прокурор не может полноценно использовать свое право обращения в Конституционный Суд РФ, которое ему предоставил вышеуказанный суд своим постановлением в 2003 г. (которое носит общеобязательный характер для всех органов, власти, должностных

лиц, граждан и их объединений; является окончательным и не подлежащим обжалованию), а также закрепленное в п. 6 ст. 35 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации».

В результате неопределенности и противоречивости действующего законодательства, существования пробелов в конституционном праве России, Генеральный прокурор Российской Федерации обращался в Конституционный Суд РФ только с ходатайствами о разъяснении судебной практики последнего по вопросам конституционности положений статей Уголовно-процессуального кодекса РСФСР и Российской Федерации (Определение Конституционного Суда РФ от 07.10.1997 г. № 88-О «О разъяснении Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 28 ноября 1996 г. по делу о проверке конституционности ст. 418 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с запросом Каратузского районного суда Красноярского края») и разъяснении позиции Конституционного Суда, высказанное в постановлении о толковании отдельных положений статей Конституции Российской Федерации (Определение Конституционного Суда РФ от 04.03.1999 г. № 31-О «По ходатайству Генерального прокурора Российской Федерации о разъяснении Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июня 1998 г. по делу о толковании отдельных положений ст. 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации»). Более того, прошло свыше 12 лет с момента последнего обращения главного прокурора страны в Конституционный Суд Российской Федерации (Определение от 11.07.2006 г. об отказе в удовлетворении ходатайства Генерального прокурора Российской Федерации об официальном разъяснении Определения Конституционного Суда Российской Федерации от 04.04.2006 г. № 101-О), что говорит о существующей проблематике обращения Генерального прокурора в высший судебный орган конституционного контроля России и участия прокуроров в конституционном судопроизводстве.

Следует также отметить отсутствие законодательной инициативы Конституционного Суда РФ в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации (в порядке ч. 1 ст. 104 Конституции РФ) по вопросу о внесении соответствующих изменений и дополнений в ст. 125 Конституции Российской Федерации и ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации», что, по мнению авторов, говорит о пассивности и незаинтересованности высшего судебного органа кон-

ституционного контроля в расширении круга субъектов, обладающих правом обращения в Конституционный Суд РФ.

Между тем считаем необходимым обратиться к историко-правовому опыту деятельности конституционной юстиции в СССР и РСФСР, который, по нашему мнению, незаслуженно был забыт и в настоящее время игнорируется законодателем.

В частности, например, Закон СССР от 23.12.1989 г. «О конституционном надзоре в СССР» наделял Генерального прокурора СССР правом участия в заседаниях Комитета конституционного надзора СССР – государственного органа, который осуществлял надзор за соответствием Конституции СССР и законам СССР, принятым Съездом народных депутатов СССР и Верховным Советом СССР: указов и постановлений Президиума Верховного Совета СССР; распоряжений Председателя Верховного Совета СССР; законов союзных республик; постановлений и распоряжений Совета Министров СССР; международных договорных и иных обязательств СССР и союзных республик, представленных на ратификацию или утверждение; руководящих разъяснений Пленума Верховного Суда СССР; актов Генерального прокурора СССР и Главного государственного арбитра СССР, имеющих нормативный характер, а также нормативных правовых актов других государственных органов и общественных организаций, в отношении которых в соответствии с Конституцией СССР не осуществляется прокурорский надзор.

В соответствии со ст. 12 вышеуказанного закона, Комитет конституционного надзора СССР по поручению Генерального прокурора СССР рассматривал вопрос о соответствии Конституции СССР и законам СССР нормативных правовых актов государственных органов и общественных организаций.

В свою очередь, Закон РСФСР от 12.07.1991 г. № 1599-1 «О Конституционном Суде РСФСР» (утративший силу в связи с изданием Указа Президента РФ от 24.12.1993 г. № 2288 и вступлением в силу Конституции Российской Федерации) также наделял Генерального прокурора РСФСР правом обращения в Конституционный Суд России.

В частности, часть 1 ст. 59 вышеназванного закона закрепляла, что Генеральный прокурор РСФСР имел право обращаться с ходатайством о проверке конституционности международного договора или нормативного акта в целом или в его отдельной части в Конституционный Суд РСФСР наряду со Съездом народных депутатов

СССР, Верховным Советом СССР, Президентом СССР, Съездом народных депутатов РСФСР, Верховным Советом РСФСР, Советом Республики, Советом Национальностей, Президиумом Верховного Совета РСФСР, народным депутатом РСФСР, Президентом РСФСР, Советом Министров РСФСР, Верховным Судом РСФСР, Высшим Арбитражным Судом РСФСР, высшим органом государственной власти республик в составе РСФСР, общественными организациями в лице их республиканских (РСФСР) органов.

Кроме того, в соответствии со ст. 36, 42 Закона РСФСР от 12.07.1991 г. № 1599-1 «О Конституционном Суде РСФСР» Генеральный прокурор обладал правом присутствия и участия в любом из заседаний Конституционного Суда, а также возможностью излагать свою позицию по всем рассматриваемым в суде вопросам.

Таким образом, советское и постсоветское законодательство, наделяло Генерального прокурора широким кругом полномочий в сфере конституционного надзора и не ставило под сомнение необходимость его участия в конституционном судопроизводстве.

Анализ научной литературы показывает, что в настоящее время большинство ученых [2, с. 3; 3, с. 69; 9, с. 21] отмечают как негативный пробел в конституционном праве России отсутствие конституционно-правовой регламентации участия Генерального прокурора Российской Федерации в конституционном судопроизводстве, который существенно снижает эффективность защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина, а также обеспечения единства и укрепления законности в Российской Федерации.

Поэтому научное сообщество предлагает внести соответствующие изменения в Основной закон страны и предоставить Генеральному прокурору Российской Федерации право на обращение в Конституционный Суд РФ по вопросу соответствия Конституции Российской Федерации нормативных правовых актов любого уровня власти и нормативных договоров; конституционности закона, примененного в конкретном деле, обращения в защиту конституционных прав граждан, а также с запросом о толковании Конституции Российской Федерации [2, с. 3; 5, с. 19].

Авторы солидарны с данными научными точками зрения, так как считают их логичными и обоснованными, не отрицают необходимость также влиять и на общественное сознание населения [1, с. 28]. Вместе с тем с учетом существующей позиции по данному вопросу Конституционного Суда Российской Федерации авторы полага-

ют, что последний, используя предоставленное ему ч. 1 ст. 104 Конституции РФ право законодательной инициативы, мог бы внести в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проект Федерального конституционного закона «О внесении изменений и дополнений в ст. 84, 88, 96, 105 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», предоставив соответствующие конституционно-процессуальные права Генеральному прокурору Российской Федерации наравне с Президентом Российской Федерации, Правительством Российской Федерации и другими субъектами обращения в Конституционный Суд РФ.

По мнению авторов, данный шаг является давно назревшей необходимостью, поскольку Конституционный Суд Российской Федерации в постановлении от 18.07.2003 г. № 13-П уже выразил свою позицию о возможности обращения в суд Генерального прокурора с запросами о соответствии Конституции РФ конституций (уставов) и законов субъектов Российской Федерации.

Резюмируя вышесказанное, авторы хотели бы отметить другую существующую необходимость совершенствования и систематизации законодательства о конституционном судопроизводстве в Российской Федерации. В частности, речь идет о том, что следующим важным шагом в генезисе конституционно-процессуального права России, в соответствии с п. «о» ст. 71 Конституции РФ, явилось бы принятие Кодекса о конституционном судопроизводстве Российской Федерации.

Данный кодифицированный правовой акт, по нашему мнению, мог бы объединить все существующие конституционно-процессуальные нормы, размещенные в различных законодательных и подзаконных нормативных правовых актах Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, ведомственных и локальных правовых актах, тем самым логично завершив длящийся уже не одно десятилетие процесс кодификации конституционно-процессуального законодательства Российской Федерации.

## **СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ**

1. Баранова С. А. Полномочия местной администрации в сфере благоустройства города: борьба с незаконным размещением рекламных объявлений (на примере г. Иркутска) / С. А. Баранова, А. Р. Шастина // Государственная власть и местное самоуправление. – 2016. – № 8. – С. 27–31.

2. Безруков А. В. Конституционно-правовые основы обеспечения правопорядка органами прокуратуры в России / А. В. Безруков // Российская юстиция. – 2016. – № 1. – С. 2–4.

3. Васильева Т. А. Участие прокурора в конституционном судопроизводстве: проблемы законодательства и правоприменения / Т. А. Васильева // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – 2013. – № 5 (37). – С. 68–76.

4. Винокуров А. Ю. Участие прокурора в конституционном судопроизводстве [Электронный ресурс] / А. Ю. Винокуров // Законодательство и экономика. – 2007. – № 1. – Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

5. Евдокимов В. Б. О конституционно-правовом статусе прокуратуры в законодательстве Российской Федерации: вопросы теории и практики / В. Б. Евдокимов, Т. А. Тухватуллин // Юридический мир. – 2015. – № 3. – С. 14–19.

6. Зорькин В. Д. Буква и дух Конституции [Электронный ресурс] / В. Д. Зорькин. – Режим доступа: <https://rg.ru/2018/10/09/zorkin-nedostatki-v-konstitucii-mozhno-ustranit-tochechnymi-izmeneniami.html>.

7. Мельников Н. В. О соотношении специализированного конституционного контроля и неспециализированного конституционного надзора в России / Н. В. Мельников // Журнал конституционного правосудия. – 2014. – № 3. – С. 11–18.

8. Суханова Н. Н. Место и роль Конституции РФ в современном обеспечении национальной безопасности России / Н. Н. Суханова // Основные направления государственной политики России в сфере обеспечения национальной безопасности : материалы междунар. науч.-практ. конф. / отв. ред. Е. М. Якимова. – Иркутск, 2018. – С. 315–321.

9. Ульянов А. Ю. Роль органов прокуратуры в исполнении решений Конституционного Суда России / А. Ю. Ульянов // Законность. – 2017. – № 4. – С. 21–24.

10. Якимова Е. М. Международное сотрудничество в борьбе с киберпреступностью / Е. М. Якимова, С. В. Нарутто // Всероссийский криминологический журнал. – 2016. – Т. 10, № 2. – С. 369–378.

11. Якимова Е. М. Международное сотрудничество в борьбе с экологическими преступлениями / Е. М. Якимова, В. В. Чуксина, Г. Н. Комкова, С. Э. Несмеянова // Всероссийский криминологический журнал. – 2018. – Т. 12, № 2. – С. 288–298.

## **Информация об авторах**

*Евдокимов Константин Николаевич* – кандидат юридических наук, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Иркутского юридического института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации, доцент, г. Иркутск, e-mail: kons-evdokimov@yandex.ru.

*Таскаев Николай Николаевич* – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Байкальского государственного университета, 664003, г. Иркутск, ул. Ленина, 11, e-mail: ktig@isea.ru.

## **Information about the authors**

*Evdokimov Konstantin Nikolaevich* – Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of state and legal disciplines of Irkutsk law Institute (branch) of the University Prosecutor of the Russian Federation, Associate Professor, Irkutsk, e-mail: kons-evdokimov@yandex.ru.

*Taskaev Nikolai Nikolayevich* – Candidate of Legal Sciences, Associate Professor, Associate Professor of state and legal disciplines, Baikal State University, 11 Lenin st., Irkutsk, 664003, e-mail: ktig@isea.ru.

## **ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ ПРОСВЕЩЕНИЯ ГРАЖДАН ОТНОСИТЕЛЬНО ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ РОССИИ В СФЕРЕ ЮРИДИЧЕСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ**

В предложенной статье автор рассматривает проблемы формирования и реализации просветительской политики России в сфере юридической ответственности. На основе законодательных положений, материалов юридической практики и научных источников высказаны мысли относительно перспектив качественного улучшения просветительской деятельности. Приводятся дефиниции понятий «правовое просвещение» и «правовая грамотность». Затронуты вопросы структуры и содержания социально-правовой безграмотности населения, а также мероприятий, направленных на борьбу с ней. Обозначены ориентиры, подлежащие учету в ходе осуществления и организации просвещения населения в контексте динамики и нынешнего состояния института юридической ответственности.

*Ключевые слова:* Конституция Российской Федерации; правовая политика; просветительская деятельность; юридическая ответственность.

**I. A. Kuz'min**

## **PROBLEMS AND PROSPECTS CITIZENS 'EDUCATION ABOUT RUSSIA'S LEGAL POLICY IN THE AREA OF LEGAL LIABILITY**

In this article the author considers the problems of formation and implementation of Russian educational policy in the area of legal liability. On the basis of legislative provisions, materials of legal practice and scientific sources, thoughts are expressed regarding the prospects for the qualitative improvement of educational activities. The definitions of the concepts «legal education» and «legal literacy» are given. The issues of the structure and content of the socio-legal illiteracy of the population and activities to combat it are studied. Landmarks have been identified, which to be taken into account in the implementation and organization the education of the population in the context of the dynamics and the current state of the institution of legal liability.



*Keywords:* Constitution of Russian Federation; legal policy; educational activities; legal liability.

В силу ст. 1, 7 и 13 Конституции Российской Федерации от 12.12.1993 г. наша страна является правовым и социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека в условиях политического и идеологического разнообразия. Правовое просвещение граждан в Российской Федерации относится к одному из основных направлений государственной политики, что предопределяется рядом факторов различного содержания и направленности. Толковые словари раскрывают смысл термина «просвещение» через деятельность по распространению знаний (сферу распространения знаний и образованности), образования и культуры, а также систему специальных мероприятий и учреждений посредством которых данная деятельность находит свое воплощение в жизнь. Модельный закон о просветительской деятельности (принят в г. Санкт-Петербурге 07.12.2002 г. постановлением 20-15 на 20-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ) определяет правовое просвещение как распространение знаний о гражданских правах, свободах и обязанностях человека и о способах их реализации. Человек просвещенный обладает высоким уровнем культуры и образования [5, с. 619; 10, с. 550].

Правовое просвещение граждан имеет своей целью повышение показателей правовой культуры населения в целом, стремится к формированию правовой грамотности.

По данным Университета Атабаска Американской и Канадской ассоциаций адвокатов правовая грамотность (книга «What is legal literacy?», 2001) предстает в качестве способности понимать и критически оценивать закон, правовой процесс и ресурсы, а также слова, используемые в правовом контексте, делать выводы из них для того, чтобы эффективно использовать соответствующие выводы, формулируя стратегии по совершенствованию правовой системы и принимая адекватные меры, исходя из существа ситуации. В словаре профессионального образования С. М. Вишняковой правовая грамотность определяется как «знание своих прав и обязанностей и нормативно-правовых актов, регулирующих отношения между людьми, социальными общностями, организациями; умение применять правовые знания при анализе конфликтных ситуаций, давать правовую оценку

действий их участников» [3]. Из этих определений мы видим, что правовую грамотность не следует отождествлять с правовой информированностью (осведомленностью), так как первая подразумевает наличие у граждан способности и умения применять правовые знания, а не только обладать ими. К примеру, знание сельхозпроизводителем содержания Государственной программы развития сельского хозяйства на 2013–2020 годы (постановление Правительства России от 14.07.2012 г. № 717) не свидетельствует о способности данного субъекта воспользоваться государственной поддержкой в своей деятельности. И наоборот, обладание правовой грамотностью позволит сельхозпроизводителям не только получить помощь от государства, но и поспособствовать усовершенствованию механизмов официальной поддержки сельского хозяйства в дальнейшем [1, с. 8–11].

Ф. П. Васильев и Л. М. Орехова видят главный вопрос правовой грамотности населения в том, что «каждый гражданин должен знать свои права и обязанности. Если граждане, должностные лица... будут юридически безграмотными, если будут иметь нечеткие представления о тех или иных правилах, регламентирующих их отношения друг с другом, с различными институтами и социальными группами, с государством в целом, то и законы будут функционировать неэффективно. В этом и заключается вопрос правовой грамотности населения» [2, с. 103].

Очевидно, что низкий уровень правового образования и распространения правовых знаний, то есть правовой просвещенности, порождает массу негативных последствий в нашем государстве [7]. Главное и наиболее острое последствие низкого уровня правовой просвещенности – это повсеместная правовая безграмотность (малограмотность) населения, которую можно назвать проблемой 1-го уровня, в свою очередь порождающей проблемы 2-го, 3-го и последующих уровней. В числе производных социально-правовых проблем мы называем неспособность/неготовность граждан самостоятельно и законным образом:

- реализовывать принадлежащие им права и выполнять возложенные на них обязанности;
- защищать принадлежащие им права и обязанности;
- адекватно оценивать свои правовые возможности и границы правомерного поведения;
- содействовать профилактике и пресечению противоправного поведения.

Для иллюстрации каждой из обозначенных проблем можно обратиться к отдельным практическим примерам, характеризующим социально-массовое проявление безграмотности населения с учетом заявленной тематики:

1) на своем приусадебном участке гражданин разводит кур и систематически продает яйца соседям по садоводству, полагая, что должным образом реализует свои права (за незаконную предпринимательскую деятельность Кодексом об административных правонарушениях Российской Федерации – КоАП РФ предусмотрен штраф по ч. 1 ст. 14.1);

2) гражданин получает по почте постановление об административном правонарушении за превышение скорости, зафиксированное комплексом видеофиксации, в котором указана скорость, которую автомобиль не способен самостоятельно развить, и игнорирует этот документ, либо начинает жаловаться – писать «гневные письма» Президенту России, в Генеральную прокуратуру, главе субъекта федерации и т.д. (согласно ст. 30.2 КоАП РФ жалоба на постановление подается в суд, вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу);

3) гражданин, посредством интернет-магазина, приобрел зажигалку с функцией фотосъемки и звукозаписи, полагая, что действует правомерно, приобретая открытым способом товар, предназначенный для массовой продажи через сеть интернет (согласно ст. 138.1 Уголовного кодекса России предусмотрена уголовная ответственность за незаконное приобретение специальных технических средств, предназначенных для негласного получения информации), по поводу чего высказался Конституционный Суд Российской Федерации в постановлении от 31.03.2011 г. № 3-П;

4) гражданин не помог сотрудникам внутренних дел остановить преступника из боязни причинить вред последнему и быть привлеченным к ответственности (тогда как ст. 38 Уголовного кодекса России устанавливает, что причинение вреда при задержании лица совершившего преступления преступлением не является).

Конечно, у значительного числа граждан есть возможность обратиться за получением юридической консультации, однако следует помнить, что всегда остается риск попасть на мошенника, либо некомпетентного «специалиста». К тому же обращаться к юристу по каждому поводу и без повода – сомнительное решение, которое несет за собой существенные потери финансов и времени. Кроме того, юрист не всегда способен в должной степени понять те правовые це-

ли, к которым стремиться конкретный гражданин и правильно воспринять мотивы и стремления последнего, прийти к желаемому результату для своего доверителя.

К сожалению, правовая безграмотность характерна не только для лиц, не обладающих специальными юридическими знаниями, но также и для выпускников юридических вузов, а также для тех, чьи обязанности напрямую связаны с правотворческой, правоприменительной или правоинтерпретационной деятельностью. Ранее совместно с О. Л. Подлиняевым мы охарактеризовали кризис системы высшего юридического образования и предложили собственное видение процесса формирования профессиональной компетентности, пришли к мысли о необходимости его качественного социально-ориентированного совершенствования [6, с. 19–23].

Мероприятий, направленных на правовое просвещение граждан, достаточно много. Так, постановлением Центральной избирательной комиссии России от 29.12.2017 г. № 121/1018-7 был утвержден Сводный план основных мероприятий ФКУ «Российский центр обучения избирательным технологиям при ЦИК РФ» по повышению правовой культуры участников избирательного процесса на 2018 г. Общественным советом при МВД России инициирована акция «Проверь правосознание». На уровне субъектов России, муниципальных образований и отдельных организаций могут закрепляться свои программы по повышению правовой грамотности тех или иных категорий населения. Отдельным федеральным органам власти напрямую предписано заниматься просветительской деятельностью в области права. Например, в системе прокуратуры действует специальный приказ Генерального прокурора от 10.09.2008 г. № 182 «Об организации работы по взаимодействию с общественностью, разъяснению законодательства и правовому просвещению».

Потребность в целенаправленной просветительской деятельности, относительно проводимых в государстве правовых реформ и правовой политики в целом, безусловно, присутствует. Особенно это касается развития охранительных правовых институтов, обладающих большим потенциалом к блокированию неправомерного поведения и защите нарушенных прав и законных интересов. Ведущая роль в системе подобных институтов принадлежит юридической ответственности.

Обращаясь к сложившейся в российском обществе ситуации, мы сталкиваемся с проблемами просвещения граждан относительно правовой политики в сфере юридической ответственности.

Правовая политика [9, с. 57] в сфере юридической ответственности нуждается в концептуальном обосновании и единых научно-обоснованных подходах. В 2010 г. объединенным авторским коллективом под редакцией профессора А. В. Малько был разработан проект концепции правовой политики до 2020 г. [8]. Позднее, начиная с 2015 г. и до настоящего времени, на базе Тольяттинского государственного университета были последовательно проведены четыре всероссийских научно-практических конференции в форме круглого стола журналов «Государство и право», «Правовая политика и правовая жизнь», «Вектор науки ТГУ Серия: Юридические науки». Каждое из мероприятий было посвящено рассмотрению отдельных аспектов теории юридической ответственности с точки зрения концепции ее правового закрепления и реализации (последнее состоялось 25–27 июня 2018 г. в виде конференции, посвященной методологии исследования юридической ответственности). Между тем говорить о завершении разработки данного программного документа преждевременно, остается много нерешенных вопросов и серьезных замечаний к уже имеющимся материалам [4, с. 173–175], особенно связанных с его недостаточно практической направленностью.

В структуре общегосударственной просветительской деятельности правовой политике в сфере юридической ответственности должно уделяться особое внимание, поскольку сила государственного принуждения – потенциально существующая и применяемая является важнейшим индикатором легитимности и социальной направленности правящей элиты и, соответственно, государственной власти. В ходе осуществления и организации просвещения населения относительно нынешнего состояния и динамики института юридической ответственности следует учитывать следующее:

- важно создавать, поддерживать и доказательно обеспечивать общественное мнение о соответствии любого вида юридической ответственности (ее меры и объема) принципу справедливости;

- необходимо формировать в общественном сознании восприятие юридической ответственности как неизбежной кары и результативного средства восстановления нарушенных интересов, которого следует опасаться правонарушителям, и на которое можно надеяться пострадавшим;

- следует предпринять все усилия к тому, чтобы механизмы реализации юридической ответственности воспринимались обществом

как эффективные, содействующие неотвратимости и оперативности возложения юридической ответственности;

– надлежит систематически разъяснять гражданам, какие деяния считаются недопустимыми с точки зрения права и могут повлечь меры юридической ответственности на конкретных примерах и иллюстрациях, делая акцент на новых (планируемых к введению и недавно введенных) правонарушениях и мерах ответственности;

– нужно систематически разъяснять гражданам, какие органы (должностные лица) и каким образом участвуют в механизме реализации мер юридической ответственности, раскрывая материальные и процессуальные права граждан (в том числе защитные), вступивших в отношения с данными органами и должностными лицами;

– требуется поддерживать имидж правоохранительных органов и их должностных лиц с точки зрения их неподкупности и беспристрастности, при осуществлении полномочий в сфере юридической ответственности, добиваться доверия населения, прежде всего, органам внутренних дел, прокуратуре и судам.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Беспяхотный Г. В. Проблемы государственной поддержки сельскохозяйственных товаропроизводителей / Г. В. Беспяхотный // Образование, наука и производство. – 2013. – № 3. – С. 8–11.

2. Васильев Ф. П. К вопросу о современном толковании правовой грамотности / Ф. П. Васильев, Л. М. Орехова // Вестник Московского университета МВД России. – 2014. – № 9. – С. 100–104.

3. Вишнякова С. М. Профессиональное образование: Словарь. Ключевые понятия, термины, актуальная лексика / С. М. Вишнякова. – М. : НМЦ СПО, 1999. – 538 с.

4. Дуюнов В. К. О проекте концепции правовой политики в сфере юридической ответственности / В. К. Дуюнов // Вестник Самарской гуманитарной академии. Сер.: Право. – 2016. – № 1-2. – С. 173–175.

5. Ожегов С. И. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений / С. И. Ожегов, Н. Ю. Шведова ; РАН. Ин-т рус. языка им. В. В. Виноградова. – 4-е изд., доп. – М. : ООО «А ТЕМП», 2006. – 944 с.

6. Подлиняев О. Л. Формирование профессиональной компетентности на примере динамики системы высшего юридического образования (психолого-педагогические и методологические аспекты) /

О. Л. Подлиняев, И. А. Кузьмин // Человеческий капитал. – 2017. – № 5. – С. 19–24.

7. Проблемы экономической безопасности: поиск эффективных решений / М. J. Stul, Д. В. Акулов, Т. Ф. Амирова, В. С. Антонюк, В. А. Белкин и др. – Челябинск : Изд-во Юж.-Урал. гос. ун-та, 2017. – 269 с.

8. Проект концепции правовой политики в Российской Федерации до 2020 г. / А. В. Малько, Н. И. Матузов, К. В. Шундилов ; под ред. А. В. Малько. – М. : Дело, 2008. – 40 с.

9. Солдаткина О. Л. Информационный подход при исследованиях в теории правовой политики (на примере формирования дефиниций термина «правовая политика») / О. Л. Солдаткина // Вестник гуманитарного института ТГУ. – 2013. – № 1. – С. 55–58.

10. Ушаков Д. Н. Толковый словарь современного русского языка / Д. Н. Ушаков. – М. : Аделант, 2013. – 800 с.

### **Информация об авторе**

*Кузьмин Игорь Александрович* – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры теории и истории государства и права, Иркутский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры, 664035, г. Иркутск, ул. Шевцова, 1, e-mail: grafik-87@mail.ru.

### **Information about the author**

*Kuz'min Igor Aleksandrovich* – Candidate of Legal Science, Associate Professor, Associate Professor of Department of Theory and History of State and Law, Irkutsk Law Institute (branch), University of the Prosecutor's Office, 1 Shevtsov st., Irkutsk, 664035, e-mail: grafik-87@mail.ru.

## **УЧАСТИЕ НАСЕЛЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ В ПРОИЗВОДСТВЕ МУНИЦИПАЛЬНО- ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ИЗМЕНЕНИЙ: КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ И ПРАКТИКА РЕАЛИЗАЦИИ**

В статье рассматриваются особенности участия населения муниципального образования в процедурах, связанных с установлением и изменением территориальной организации местного самоуправления. Проведенный анализ федерального законодательства позволил выявить тенденцию, направленную на замену формы получения согласия населения с использованием форм непосредственной демократии на выражение согласия населения представительными органами муниципальных образований. Данная практика законодательного регулирования является отступлением от концептуальных положений правового регулирования получения согласия населения муниципального образования в первоначальной редакции Федерального закона № 131-ФЗ, что оказывает влияние на качество законодательного регулирования и на правоприменительную практику.

*Ключевые слова:* территориальная организация; местное самоуправление; муниципальное образование; муниципально-территориальные изменения; население муниципального образования.

**S. S. Kustov**

## **PARTICIPATION OF THE LOCAL COMMUNITY IN THE PRODUCTION OF MUNICIPAL AND TERRITORIAL CHANGES: CONSTITUTIONAL BASED AND PRACTICE OF IMPLEMENTATION**

In the following paper we analyze particular aspects of local community citizens participation in procedures related to establishment and adjustment of territorial organization of local self-government. In the terms of the Federal Law dated 6 October 2003 № 136-FZ «About the general principles of the organization of local government in the Russian Federation» the definition of forms of citizen participation in the introduction of municipal and territorial changes has two formulations which permit to re-



solve these questions «with consent of the citizens» or «with the consideration given to the opinion of the citizens».

Analysis of federal legislation helped to determine a tendency directed towards the replacement of the form which is used to receive the consent of the citizens using the forms of direct democracy for expressing the consent of the citizens by representative bodies of municipalities. The given practice of legislative regulation is a deviation from the conceptual provisions of legislative regulations which control the reception of the consent of the municipal entity citizens in the original version of Federal law № 131-FZ.

*Keywords:* territorial organization; local self-government; municipal entity; municipal and territorial changes; local community.

Одним из важнейших конституционных принципов построения местного самоуправления является положение ч. 2 ст. 131 Конституции РФ, предусматривающее учет мнения населения при изменении границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление.

В практике конституционного правосудия данное предписание рассматривается в качестве «...одной из необходимых гарантий права граждан на самостоятельное решение вопросов местного значения» [4; 5].

Н. С. Бондарь, комментируя ч. 2 ст. 131 Конституции РФ, отмечает, что в данном конституционном положении находят выражение территориально-самоуправленческие начала, связанные с признанием прав местного населения на выражение мнения по вопросам производства изменений в территориальной организации местного самоуправления [3, с. 996].

Представляется, что положения ч. 2 ст. 131 Конституции РФ возможно рассматривать в качестве нормативного закрепления права населения муниципального образования, составляющие содержание права на установление состава территории и границ муниципального образования.

Однако в положениях Конституции РФ не определяется степень обязательности выявленного мнения населения для органов публичной власти. Правовое регулирование конкретных форм и процедур учета мнения населения в случае производства муниципально-территориальных изменений устанавливается действующим законодательством о местном самоуправлении.

Согласно нормам, изложенным в гл. 2 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации

местного самоуправления в Российской Федерации» [10] (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ), производство изменений в территориальной организации местного самоуправления допускается с соблюдением нескольких условий: «с учетом мнения населения» и «с согласия населения», в некоторых случаях, кроме выявления мнения или согласия населения, учитывается также мнение представительных органов муниципальных образований (ч. 2, 3 ст. 12 Федерального закона № 131-ФЗ).

В первоначальной редакции Федерального закона № 131-ФЗ предусматривалось, что в случае производства наиболее важных муниципально-территориальных изменений, согласие населения могло быть выражено только на голосовании по вопросам изменения границ муниципальных образований, преобразования муниципальных образований или на сходе граждан.

Таким образом, в первоначальной редакции Федерального закона № 131-ФЗ, одним из концептуальных положений было разделение правовых категорий «мнение населения» и «согласие населения». Закон предусматривал, что в случае производства наиболее важных муниципально-территориальных изменений (т.е. изменений, которые затрагивают интересы большинства населения муниципального образования) необходимо было получать согласие населения с использованием форм непосредственной демократии. На различие данных правовых понятий обращается внимание и в судебной практике. Так, Свердловский областной суд в апелляционном определении от 4 марта 2015 г. по делу № 33-3105/2015 признал несостоятельной ссылку прокурора в апелляционном представлении на ч. 5 ст. 24 Федерального закона № 131-ФЗ. По мнению суда, заявителем смешиваются правовые категории, которые не являются тождественными, осуществление преобразования муниципального образования с согласия населения или с учетом мнения населения, которое имеет рекомендательный характер [1].

Однако дальнейшее правового регулирование в сфере местного самоуправления, позволяет говорить об отождествлении данных правовых категорий. По словам Е. П. Забелиной, в ст. 12, 13 рассматриваемого закона в полной мере не разграничены такие категории, как «мнение населения» и «согласие населения». Представляется, что данные понятия используются как синонимы [2, с. 74].

Федеральным законом от 18 октября 2007 г. № 230-ФЗ [6] ст. 12 и 13 Федерального закона № 131-ФЗ были дополнены новыми видами

муниципально-территориальных изменений, при производстве которых предусмотрено, что согласие населения выражается представительными органами муниципальных образований.

Начиная с 2009 г. [7] наблюдается тенденция, направленная на внесение изменений в Федеральный закон № 131-ФЗ, предусматривающие замену формы получения согласия населения с голосования по вопросам изменения границ муниципальных образований, преобразования муниципальных образований или на сходе граждан на выражение согласия населения представительными органами муниципальных образований. Данные изменения также вносились в 2014 г. и 2017 г. [8; 9].

Например, Федеральный закон от 3 апреля 2017 г. № 62-ФЗ [8] изменил форму получения согласия населения муниципального образования, при изменении статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа либо лишением такого статуса с голосования предусмотренного ст. 24 Федерального закона № 131-ФЗ на выражение согласия населения представительным органом муниципального образования.

Федеральный закон № 131-ФЗ (в редакции от 30 октября 2018 г.) предусматривает необходимость получения согласия населения муниципального образования в случае производства 16 муниципально-территориальных изменений. В трех случаях согласие населения выражается посредством голосования, предусмотренного ч. 3 ст. 24 Федерального закона № 131-ФЗ, или на сходах граждан. В одиннадцати случаях согласие населения выражается представительными органами муниципальных образований, в двух случаях форма выражения согласия населения определяется уставами муниципальных образований (ч. 6.2, 6.3 ст. 13 Федерального закона № 131-ФЗ).

Следовательно, можно говорить, что вносимые в Федеральный закон № 131-ФЗ изменения, предусматривающие выражение согласия населения представительными органами муниципальных образований, приводят к смешиванию правовых понятий «согласие населения» и «мнение населения», используемых в гл. 2 Федерального закона № 131-ФЗ. Поэтому такое законодательное регулирование следует рассматривать в качестве отступления от одного из концептуальных положений Федерального закона № 131-ФЗ в первоначальной редакции при регулировании производства муниципально-территориальных изменений.

Вопрос о конституционности выражения мнения населения представительным органом муниципального образования был рассмотрен Конституционным Судом РФ в определении от 6 марта 2008 г. № 214-О-П. Конституционный Суд РФ сформулировал правовую позицию, в каких случаях допустимо выражение мнения населения муниципального образования по вопросам муниципально-территориальных изменений представительным органом муниципального образования. По мнению Суда, представительный орган муниципального образования может выступать от имени населения муниципального образования при производстве муниципально-территориальных изменений, которые напрямую не затрагивают интересы большинства населения муниципального образования [5].

Однако не во всех случаях в положениях Федерального закона № 131-ФЗ учитывается данная правовая позиция Конституционного Суда РФ. Например, в случае объединения всех поселений, входящих в состав муниципального района с городским округом, с последующим упразднением муниципального района (ч. 3.1 ст. 13 Федерального закона № 131-ФЗ) согласие населения преобразуемых муниципальных образований выражается представительными органами муниципальных образований. Участие населения в производстве подобных муниципально-территориальных изменений ограничивается только обязательным проведением публичных слушаний (п. 4 ч. 3 ст. 28 Федерального закона № 131-ФЗ). Представляется, что подобный подход приведет к несоразмерному ограничению права населения на осуществление местного самоуправления.

Таким образом, анализ вносимых в Федеральный закон № 131-ФЗ изменений позволяет выявить в федеральном законодательстве тенденцию, направленную на замену формы получения согласия населения при производстве муниципально-территориальных изменений с голосования, предусмотренного ст. 24 Федерального закона № 131-ФЗ, на выражение согласия населения представительными органами муниципальных образований. Данная практика законодательного регулирования является отступлением от концептуальных положений правового регулирования получения согласия населения муниципального образования в первоначальной редакции Федерального закона № 131-ФЗ.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Апелляционное определение Свердловского областного суда от 4 марта 2015 г. по делу № 33-3105/2015. Документ опубликован не был [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

2. Забелина Е. П. Регулирование процесса преобразования муниципальных образований: состояние, перспективы совершенствования / Е. П. Забелина // Конституционное и муниципальное право. – 2016. – № 12. – С. 72–76.

3. Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В. Д. Зорькина. – 3-е изд., пересмотр. – М. : Норма : НИЦ Инфра-М, 2013. – 1039 с.

4. Определение Конституционного Суда от 1 апреля 2008 г. № 194-О-П // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2008. – № 5.

5. Определение Конституционного Суда от 6 марта 2008 г. № 214-О-П // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2008. – № 5.

6. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий : федер. закон от 18 окт. 2007 г. № 230-ФЗ // Российская газета. – 2007. – 24 окт.

7. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления : федер. закон от 27 дек. 2009 г. № 365-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2009. – № 52 (ч. 1). – Ст. 6441.

8. О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» : федер. закон от 3 апр. 2017 г. № 62-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2017. – № 15 (ч. 1). – Ст. 2137.

9. О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» : федер. закон от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ // Российская газета. – 2014. – 30 мая.

10. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ // Российская газета. – 2003. – 8 окт.

### **Информация об авторе**

*Кустов Сергей Сергеевич* – старший преподаватель кафедры административного, финансового и корпоративного права, Новосибирский государственный университет экономики и управления, 630099, г. Новосибирск, ул. Каменская, 56, e-mail: sergio2412@yandex.ru.

### **Information about the author**

*Kustov Sergey Sergeevich* – Senior teacher of the Administrative, Finance and Corporate Law Department, Novosibirsk State University of Economics and Management, 56 Kamenskaya st., Novosibirsk, 630099, e-mail: sergio2412@yandex.ru.

## **ВЛИЯНИЕ КОНСТИТУЦИОННЫХ НОРМ НА ТАМОЖЕННУЮ ПОЛИТИКУ: ИСТОРИЧЕСКИЙ ЭКСКУРС**

В статье рассмотрены вопросы, затрагивающие глобальные исторические процессы в жизни советского и российского общества с послереволюционного периода до настоящего времени, и последовавшие за ними изменения в национальном законодательстве. Проведена историческая параллель между развитием конституционного законодательства на российской территории и таможенного законодательства советского и российского периода, отражающая политико-экономические преобразования в обществе. Проанализированы факты российской истории, оказавшие наибольшее влияние на формирование российской таможенной политики. Особенное внимание в работе уделено периоду 90-х гг. прошлого столетия как эпохе, существенно повлиявшей на трансформацию конституционного и таможенного законодательства и закрепившей обновленные основы политической, правовой, социальной и экономической систем в Российской Федерации; изменившей статус органов российской публичной власти и общественные отношения, а также обновившей функции и статус российских таможенных органов и проводимую ими таможенную политику.

*Ключевые слова:* Конституция; таможенная политика; декрет; внешняя торговля; преемственность.

**Т. П. Лепя**

## **INFLUENCE OF THE CONSTITUTIONAL NORMS ON CUSTOMS POLICY: HISTORICAL DIGRESSION**

In article the questions which are affecting global historical processes in life of the Soviet and Russian society since the postrevolutionary period so far, and followed them changes in the national legislation are considered. The historical parallel of development of the constitutional legislation in the Russian territory and the customs legislation of the Soviet and Russian period reflecting political and economic transformations in society is drawn. The facts of the Russian history which had the greatest impact on formation of the Russian customs policy are analyzed. Special attention in

work is paid to the period of the ninetieth years of last century as to the era which significantly influenced transformation of the constitutional and customs legislation and which fixed the updated bases of political, legal, social and economic systems in the Russian Federation; the Russian public power which changed the status of bodies and the public relations and also, the updated function and the status of the Russian customs authorities and the customs policy pursued by them.

*Keywords:* Constitution; customs policy; decree; foreign trade; continuity.

Основной закон страны закрепляет фундаментальные принципы государственной политики, в том числе, в области внешнеэкономической деятельности [8], а также основные положения взаимосвязи государства, общества и личности, определяя права и свободы человека и гражданина как высшую ценность и признавая соблюдение и защиту прав и свобод человека [9] и гражданина обязанностью государства [6]. Таможенная политика, проводимая государством, направлена на обеспечение экономической безопасности общества, пополнение бюджета страны, привлечение инвестиций в российскую экономику [2], на защиту внутреннего рынка страны и национального производителя путем оптимального сочетания элементов фритредерской и протекционистской политики при регулировании внешнеторговой деятельности. Проводя анализ влияния политико-экономических аспектов состояния общества на каждом историческом этапе на развитие таможенного дела и на изменение нормативно-правовых актов в таможенной сфере, становится очевидным их прямая зависимость и историческая преемственность.

В послереволюционный период с целью сохранения и упрочения советской власти принимается ряд декретов, которые носят конституционный характер и исполняют роль неписанной Конституции до момента принятия в 1918 г. Конституции Российской Социалистической Федеративной Советской Республикой (далее – РСФСР) пятым Всероссийским съездом Советов. Конституция РСФСР стала конституцией революционного типа и имела классовый характер, закрепив изменения государственного строя, отвергая все государственные институты и структуры царского периода, а также насильственно уничтожая частную собственность.

В этот же период идет активное формирование нового таможенного законодательства, отражающего реальные изменения в обще-



стве, а также интересы пришедшего к власти класса. Совет Народных Комиссаров (далее – СНК) 29 мая 1918 г. издает Декрет «О разграничении прав центральных и местных Советских властей по собиранию пошлин и о регулировании деятельности местных таможенных учреждений», а в 1922 г. Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет (далее – ВЦИК) и СНК РСФСР утверждают первый таможенный тариф, который установил высокие ввозные таможенные пошлины на предметы роскоши и нулевые ставки пошлины на сельскохозяйственные машины, на семена и удобрения, не производимые в СССР, а также понизил пошлины на металлы и металлические изделия, особенно остро необходимые в этот период молодому государству.

Первая Конституция вновь образованного союзного государства – СССР, принятая в 1924 г., закрепила права Союза и его членов, наделив их суверенитетом, при этом гарантировав республикам свободу самоопределения, в том числе в хозяйственной области.

Первый Таможенный кодекс (далее – ТК) СССР был принят 19 декабря 1928 г., вступил в законную силу в 1929 г., и был направлен на организацию таможенного контроля в рамках выполнения постановлений высших органов власти СССР о государственной монополии во внешнеторговой деятельности, в области взимания таможенных платежей и на реализацию правоохранительной функции таможенными органами при привлечении лиц к ответственности за нарушение таможенных правил. ТК СССР 1928 г. действовал длительное время до 1964 г., что было обусловлено господством административно-командной системы в указанный период во всех сферах общественно-экономической жизни советского общества, и не позволяло в рамках жесткой монополии внешней торговли эффективно и гибко регулировать изменяющиеся международные таможенно-торговые отношения.

Вторая Конституция СССР, получившая название «Конституция победившего социализма», была принята седьмым Всесоюзным чрезвычайным съездом Советов пятого декабря 1936 г. и действовала до 1977 г. Эта Конституция закрепила факт уничтожения частной собственности и победы социалистической плановой системы хозяйствования и социалистической собственности на орудия и средства производства в форме государственной и кооперативно-колхозной собственности; она объявила всенародным достоянием землю, воды, леса, заводы, фабрики, транспорт, средства связи, государственные сельскохозяйственные предприятия, основной жилой фонд в городах, а также допустила мелкое частное хозяйство крестьян и кустарей.

Личная собственность гражданина была гарантирована правовой защитой государства.

В период политической «оттепели» в 1964 г. Верховным Советом СССР был принят новый Таможенный кодекс СССР, сохранивший государственную монополию внешней торговли, но установивший обновленные принципы организации таможенного дела в области проведения таможенных операций и организации борьбы с нарушениями и преступлениями в таможенной сфере. Кодексом была закреплена за страной валютная монополия, при которой все международные расчеты в золоте и иностранной валюте и операции с валютными ценностями на внутреннем рынке СССР осуществлялись только уполномоченными государственными органами. Вводился запрет на перемещение через таможенную границу валюты СССР.

Конституция СССР 1977 г., принятая Верховным Советом СССР и вошедшая в историю как «Конституция развитого социализма», закрепила однопартийную политическую систему и преемственность положений об социалистической экономической системе с господством общенародной (государственной) собственности, дополнив этот список еще собственностью на имущество общественных, профсоюзных и комсомольских организаций. Конституция установила запрет на извлечение нетрудовых доходов из имущества, находящегося в собственности граждан, охраняемого законодательством страны. Основным законом введено новое понятие общественного строя, к которому были отнесены политическая и экономическая системы государства.

Кардинальные изменения, происходившие на политико-экономическом пространстве СССР, потребовали внесения изменения в Конституцию СССР 1977 г. шесть раз.

Происходящие изменения в жизни общества также затронули экономические вопросы, связанные с международными таможенно-торговыми отношениями, что отразилось на необходимости вносить значительные изменения в таможенное законодательство. В 1991 г. был принят Закон о таможенном тарифе, а Верховный Совет утвердил новый ТК СССР, нормы которого были ориентированы на внедрение принципов рыночной экономики в рамках еще существовавшего единого экономического и таможенного пространства СССР.

Стремительно развивающиеся общественно-политические процессы 1990–1991 гг., завершившиеся распадом СССР, поставили пе-

ред политической элитой задачу разработки новых Конституции и Таможенного кодекса России.

Всенародное голосование по подготовленному проекту Конституции РФ состоялось 12 декабря 1993 г., в результате которого 58,43 % принявших участие в голосовании граждан проголосовало за данный проект, и новая Конституция РФ, установившая новую систему прав и свобод человека [7] путем обновления российской правовой системы [3], вступила в действие со дня ее опубликования в «Российской газете» – 25 декабря 1993 г. Принятие Конституции 1993 г. знаменовало завершение уникального социального проекта построения коммунистического общества [1, с. 103] в отдельно взятой стране и закрепило процесс перехода от авторитарного к демократическому режиму, признание частной собственности и свободы предпринимательства [5, с. 107].

Новая редакция ТК РФ 1993 г., утвержденная Верховным Советом и подписанная Президентом, опиралась на нормы Конституции РФ и международных конвенций в таможенной сфере и отвечала требованиям свободного внешнеторгового рынка, но, в то же время, создавала административные барьеры при перемещении товаров и делала непрозрачными и нерегламентированными по времени многие таможенные процессы и процедуры, что затрудняло работу как участников внешнеэкономической деятельности (далее – ВЭД), так и представителей околотаможенной структуры.

Таможенное регулирование в рамках принятых законов опиралось на положение ч. 1 ст. 34 Конституции РФ, которое гарантирует каждому право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности, а также ч. 1 и 2 ст. 8, гарантирующих единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержку конкуренции, свободу экономической деятельности и защиту равным образом частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности.

Положение п. «ж» ст. 71 Конституции РФ относит таможенное регулирование к ведению Российской Федерации, а согласно требований п. «в» ст. 106 федеральные законы по вопросам таможенного регулирования подлежат обязательному рассмотрению в Совете Федерации Федерального Собрания, что позволяет соблюдать паритет интересов в таможенной сфере как федерального центра, так и субъектов РФ. Обеспечению законности в области таможенного дела способствует наличие положения ч. 3 ст. 15 Конституции РФ, которое по-

вторяет требование Киотской конвенции о том, что все «законы подлежат официальному опубликованию, а неопубликованные законы не применяются, и то, что любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения»; кроме того, согласно ч. 2 ст. 24, «органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также их должностные лица обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы» [4].

С целью устранения проблемных вопросов, имевшихся в нормах ТК РФ 1993 г. была начата работа над новым Таможенным кодексом, который был принят в 2003 г. и начал действовать с первого января 2004 г., а в 2010 г. он был заменен на Таможенный кодекс Таможенного союза в рамках трех стран, но с образованием Евразийского экономического союза (далее – ЕАЭС) он утратил силу и был заменен в 2018 г. на ТК ЕАЭС. Все Таможенные кодексы, принятые после 1993 г., неукоснительно продолжали соблюдать требования, установленные Конституцией РФ 1993 г. с учетом положений международных соглашений, подписанных РФ в области таможенного дела.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Андриянов В. Н. Слово о Конституции: размышления к 20-летию со дня принятия / В. Н. Андриянов // Известия Байкальского государственного университета. – 2014. – № 2 (94). – С. 102–108.
2. Богодельникова Л. А. Финансовая, налоговая и денежно-кредитная политика / Л. А. Богодельникова // Baikal Research Journal. – 2014. – № 1.
3. Васильева Н. В. Современное состояние системы налогов и сборов: правовой аспект / Н. В. Васильева // Baikal Research Journal. – 2016. – Т. 7, № 2.
4. Гетьман Л. С. Контроль органов исполнительной власти за обеспечением доступа к информации о деятельности указанных органов исполнительной власти / Л. С. Гетьман // Baikal Research Journal. – 2012. – № 6.
5. Кожевников С. Н. Конституция РФ: Перспектива возможных изменений / С. Н. Кожевников // Социально-политические науки. – 2017. – № 5. – С. 107–111.

6. Конституция Российской Федерации : принята всенар. голосованием 12 дек. 1993 г. (с учетом поправок, внесен. законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 дек. 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 дек. 2008 г. № 7-ФКЗ, от 5 февр. 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 31. – Ст. 4398.

7. Преловский П. О. Право на свободу и личную неприкосновенность в российском уголовном судопроизводстве: терминологические проблемы / П. О. Преловский // Baikal Research Journal. – 2016. – Т. 7, № 5.

8. Проблемы экономической безопасности: поиск эффективных решений / М. J. Stul, Д. В. Акулов, Т. Ф. Амирова, В. С. Антонюк, В. А. Белкин и др. – Челябинск : Изд-во Юж.-Урал. гос. ун-та, 2017. – 269 с.

9. Якимова Е. М. Осуществление государственного контроля в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина: опыт России и Германии / Е. М. Якимова, С. А. Мышенко // Baikal Research Journal. – 2012. – № 5. – С. 20.

### **Информация об авторе**

*Лена Татьяна Павловна* – старший преподаватель кафедры предпринимательского и финансового права, Байкальский государственный университет, 664003, г. Иркутск, ул. Ленина, 11, e-mail: 777taliana777@rambler.ru.

### **Information about the author**

*Lena Tatyana Pavlovna* – Senior Teacher of Department of the Enterprise and Financial Right, Baikal State University, 11 Lenin St., Irkutsk, 664003, e-mail: 777taliana777@rambler.ru.

## **К ВОПРОСУ О ЗАКРЕПЛЕНИИ ИНСТИТУТА КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В СТАТЬЯХ КОНСТИТУЦИИ РФ**

В статье рассматривается вопрос о необходимости закрепления института конституционно-правовой ответственности в статьях Конституции РФ. На основе исторического опыта делается вывод о том, что формальное закрепление института конституционно-правовой ответственности без обеспечения готовности субъектов конституционного права, и прежде всего главы государства исполнять и соблюдать конституционно-правовые положения, делает неэффективным институт конституционно-правовой ответственности, и его закрепление в нормах конституции мало что дает для обеспечения конституционного правопорядка. Предложены варианты закрепления норм об конституционно-правовой ответственности в статьях действующей Конституции РФ.

*Ключевые слова:* конституционно-правовая ответственность; конституционное право; Конституция; исторический опыт; конституционный правопорядок.

**M. Y. Osipov**

## **TO THE QUESTION OF THE INSTITUTE OF CONSTITUTIONAL-LEGAL RESPONSIBILITY ATTACHMENT IN THE ARTICLES OF THE CONSTITUTION OF THE RUSSIAN FEDERATION**

The article discusses the need to consolidate the institution of constitutional legal responsibility in the articles of the Constitution of the Russian Federation. On the basis of historical experience, it is concluded that the formal consolidation of the institution of constitutional legal responsibility without ensuring the readiness of subjects of constitutional law and, above all, the head of state to fulfill and comply with constitutional legal provisions makes the institute of constitutional legal liability ineffective and enshrined in the norms of the constitution. Gives to ensure the constitutional order. The option of securing the rules on constitutional legal lia-

bility in the articles of the current Constitution of the Russian Federation was proposed.

*Keywords:* constitutional legal responsibility; constitutional law; Constitution; historical experience; constitutional legal order.

Одной из актуальных проблем в юридической науке является проблема закрепления института конституционно-правовой ответственности в статьях Конституции РФ. Об этой проблеме написано немало работ [1–5]. Тем не менее вопрос о необходимости закрепления института конституционно-правовой ответственности в нормах действующей Конституции РФ остается.

Для того чтобы ответить на вопрос, о необходимости закрепления норм конституционно-правовой ответственности в положениях Конституции РФ необходимо, прежде всего, понять, а что представляет собой конституционно-правовая ответственность. Можно ли, к примеру, считать возможность парламента выразить недоверие правительству видом конституционно-правовой ответственности правительства перед парламентом? Для того чтобы ответить на эти вопросы, необходимо прежде всего рассмотреть понятие «конституционно-правовая ответственность», соотнести его с понятием «юридическая ответственность» и на основе всего вышеизложенного сделать вывод о том, является ли конституционно-правовая ответственность разновидностью юридической ответственности или нет. Необходимо отметить, что понятие конституционно-правовой ответственности трактуется в юридической науке неоднозначно [2, с. 45–46; 3, с. 2; 4]. В науке конституционного права существуют две точки зрения по данному вопросу:

- конституционно-правовая ответственность является разновидностью юридической ответственности [1; 4; 10; 11];
- конституционно-правовая ответственность включает в себя также политическую ответственность одних органов государственной власти перед другими.

Поскольку однозначной точки зрения на данный вопрос юридическая наука еще не выработала, попробуем определить место конституционно-правовой ответственности в системе юридической ответственности.

Как известно из теории государства и права, юридическая ответственность связана прежде всего с определенными санкциями личного, имущественного или организационного характера, и наступает

она за совершенное правонарушение [8]. Следовательно, конституционно-правовая ответственность, понимаемая как разновидность юридической ответственности, может наступать только за конституционное правонарушение.

Возникает тогда вопрос, а что представляет собой конституционное правонарушение и каковы могут быть санкции за его совершение. Как справедливо отмечается в литературе, в настоящее время еще не выработано понятие конституционного правонарушения. Под ним обычно понимают «все то, что не подпадает под признаки каких-то отраслевых правонарушений, но в то же время регулируется нормами конституционного права, подводится под разряд конституционных правонарушений» [7]. Однако, по нашему мнению, при такой постановке вопроса возникает очень большая вероятность ошибки отнесения к конституционным правонарушениям тех правонарушений, которые в действительности относятся к иным видам правонарушений и которые по ошибке были отнесены к конституционным правонарушениям.

Так что же представляет собой конституционное правонарушение? По нашему мнению, конституционное правонарушение – это виновно совершенное субъектом конституционного права деяние (действие или бездействие), которое нарушает существующие нормы конституционного права и за совершение которого нормами конституционного права установлена конституционно-правовая ответственность.

Таким образом, к числу основных признаков конституционно-правовой ответственности можно отнести следующие признаки:

1. Конституционное правонарушение совершается всегда субъектом конституционного права.

2. Конституционное правонарушение совершается виновно: умышленно (сознательно) либо по неосторожности.

3. Конституционное правонарушение посягает на охраняемые нормами конституционного права конституционно-правовые ценности.

4. Конституционное правонарушение влечет за собой или должно влечь за собой наступление конституционно-правовой ответственности в виде определенных санкций личного, имущественного или организационного характера за совершенное конституционное правонарушение.

При такой постановке вопроса совершенно понятно, что выражение вотума недоверия правительству, принятие решения об отставке правительства, принятие решения о роспуске нижней палаты пар-



ламента не могут рассматриваться в качестве мер конституционно-правовой ответственности, поскольку они не связаны с каким-либо конституционным правонарушением. Возникает интересный вопрос: можно ли считать объявление того или иного закона неконституционным разновидностью конституционно-правовой ответственности? Иными словами, можно ли говорить о санкции ничтожности как разновидности конституционно-правовых санкций, относящихся к конституционно-правовой ответственности? По нашему мнению, нет нельзя. Поскольку издание нормативно-правового акта, нарушающего нормы конституционного права, и прежде всего нормы Конституции РФ, является деянием, которое совершает субъект конституционного права, то признание ничтожности самого этого акта никак не препятствует субъекту конституционного права вновь осуществлять подобного рода деяния: принимать нормативно-правовые акты, которые противоречат Конституции. То есть если рассматривать санкцию ничтожности как разновидность санкций, относящихся к конституционно-правовой ответственности, тогда получается, что субъект конституционного права фактически не привлекается к конституционно-правовой ответственности, поскольку единственным неблагоприятным последствием издания данного акта является признание недействительности данного акта, при этом субъект конституционного права никак не страдает от того, что принял нормативно-правовой акт, нарушающий нормы конституционного права, а ведь одна из целей конституционно-правовой ответственности – предотвращение совершения новых конституционных правонарушений.

Таким образом, на основе всего вышеизложенного можно сделать вывод о том, что конституционно-правовая ответственность – это прежде всего институт конституционного права, устанавливающий санкции в первую очередь организационного характера за совершение конституционных правонарушений, которые направлены на предотвращение их повторного совершения и наказание виновных лиц.

Возникает вопрос, насколько целесообразно вводить нормы конституционно-правовой ответственности и закреплять их в действующей Конституции.

Думается, что такие нормы целесообразно закреплять в действующей Конституции при соблюдении ряда условий:

1. Субъектами конституционно-правовой ответственности, на которых распространяется конституционно-правовая ответственность, включают в себя прежде всего органы государственной власти, кото-

рые как составные звенья механизма государства обязаны признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина.

2. Конституционно-правовая ответственность в наиболее строгой форме: роспуск парламента, отставка правительства, отрешение от должности Президента должна наступать прежде всего за совершение указанными субъектами деяний, направленных на отрицание или умаление прав и свобод человека и гражданина либо посягательство на основы конституционного строя РФ.

3. Заключение о наличии оснований для применения мер конституционно-правовой ответственности, в том числе само применение этих мер должен давать Конституционный суд РФ в ходе публичного судебного разбирательства, для чего Конституционный суд необходимо наделить соответствующими полномочиями

3. Наделить субъектов конституционного права правом обращения в Конституционный суд РФ с требованием о привлечении субъекта конституционного права о привлечении другого субъекта конституционного права к ответственности за конституционное правонарушение.

Вместе с тем, как показывает практика в случае, если субъекты конституционного права, а в особенности глава государства, не готов исполнять и соблюдать конституционно-правовые положения, но напротив готов действовать вопреки этим конституционно-правовым положениям, по сути дела разрушая их, как это произошло 21 сентября 1993 г., при наличии мощной поддержки силовых структур, которые готовы исполнять любые противоправные решения главы государства, включая расстрел здания парламента из танковых орудий, как это произошло 4 октября 1993 г., делает неэффективным институт конституционно-правовой ответственности и его закрепление в нормах конституции мало что дает для обеспечения конституционного правопорядка.

Но и отказ от конституционно-правовой ответственности то же недопустим. Думается, что оптимальным выходом из сложившейся ситуации будет постепенное введение института конституционно-правовой ответственности и внесение положений о конституционно-правовой ответственности в действующую Конституцию РФ, при сохранении широких полномочий главы государства, позволяющих ему проводить самостоятельную политику.

В заключение необходимо отметить, что закрепление института конституционно-правовой ответственности в статьях Конституции

РФ является дискуссионным вопросом, который требует дальнейших исследований.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Ахьядов Э. С. К вопросу о категории конституционно-правовой ответственности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации на современном этапе / Э. С. Ахьядов // Государственная власть и местное самоуправление. – 2017. – № 9. – С. 29–32.

2. Багаутдинова Л. И. Конституционно-правовая ответственность в сфере договорного сотрудничества органов государственной власти субъектов Российской Федерации / Л. И. Багаутдинова // Российская юстиция. – 2018. – № 6. – С. 44–46.

3. Дзыбова С. Г. К вопросу о конституционно-правовой ответственности в современном мире / С. Г. Дзыбова, Е. А. Парасюк // Российская юстиция. – 2018. – № 5. – С. 2–5.

4. Гошуляк В. В. Теоретико-правовые проблемы конституционно-правовой ответственности / В. В. Гошуляк // Конституционное и муниципальное право. – 2009. – № 24. – С. 9–12.

5. Стрельников А. О. Конституционно-правовая ответственность правительства перед парламентом в Российской Федерации / А. О. Стрельников // Актуальные проблемы российского права. – 2018. – № 1. – С. 35–40.

6. Тхабисимова Л. А. Становление института конституционно-правовой ответственности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации / Л. А. Тхабисимова, А. Р. Махов // Государственная власть и местное самоуправление. – 2017. – № 8. – С. 20–25.

7. Уваров А. А. Конституционные правонарушения: вопросы теории и практики / А. А. Уваров // Конституционное и муниципальное право. – 2018. – № 8. – С. 5–8.

8. Цечоев В. К. Теория государства и права : учебник / В. К. Цечоев, А. Р. Швандерова. – М. : Прометей, 2017. – 330 с.

9. Чепус А. В. Конституционная ответственность Правительства РФ по нормам Конституции России / А. В. Чепус // Конституционное и муниципальное право. – 2014. – № 8. – С. 58–61.

10. Чепус А. В. Конституционно-правовая ответственность исполнительной власти в России и странах Европы / А. В. Чепус // Актуальные проблемы российского права. – 2015. – № 10. – С. 209–216.

### **Информация об авторе**

*Осипов Михаил Юрьевич* – кандидат юридических наук, старший научный сотрудник, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин автономной некоммерческой организации высшего образования «Институт законоведения и управления ВПА», 300028, г. Тула, ул. Болдин, 98, e-mail: osipov11789@yandex.ru.

### **Information about the author**

*Osipov Mikhail Yuryevich* – Candidate of Legal Science, Senior Researcher, Associate Professor of the Department of State Law Disciplines of the Autonomous nonprofit organization of the higher education «The Institute of Jurisprudence and Management of All-Russian Police Association», 98 Boldin st., Tula, 300028, e-mail: osipov11789@yandex.ru.

## **САМОРЕГУЛИРУЕМЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ В КОНТЕКСТЕ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ НА ОБЪЕДИНЕНИЕ И СВОБОДУ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

В статье рассмотрены саморегулируемые организации как институт правового саморегулирования. В качестве одной из характеристик таких организаций выделен признак публичности. Кроме того, рассмотрены отдельные функции саморегулируемых организаций, обращено внимание на то, что данные организации служат реализации конституционных прав на объединение и свободу экономической деятельности. В статье освещен вопрос о том, является ли обязательное вступление в саморегулируемую организацию для субъектов отдельных отраслей предпринимательства ограничением таких прав. Сделан вывод, что указанное условие позволяет проверить соответствие лица требованиям, предъявляемым к субъектам определенной предпринимательской деятельности, но не ограничивает их конституционных прав.

*Ключевые слова:* саморегулирование; саморегулируемые организации; свобода экономической деятельности; право на объединение.

**A. S. Petrik**

## **SELF-REGULATED ORGANIZATIONS IN THE CONTEXT OF CONSTITUTIONAL RIGHTS ON ASSOCIATION AND FREEDOM OF ECONOMIC ACTIVITY**

The article discusses self-regulatory organizations as an institution of legal self-regulation, as one of the characteristics of such organizations highlighted the sign of publicity. In addition, certain functions of self-regulating organizations were considered, attention is drawn to the fact that these organizations serve the realization of constitutional rights to unite and freedom of economic activity. The article addresses the question of whether a mandatory entry into a self-regulating organization for subjects of individual branches of entrepreneurship restricts such rights, concludes that this condition allows you to check a person's compliance with the requirements for certain entrepreneurship, but does not limit their constitutional rights.

*Keywords:* self-regulation; self-regulatory organizations; freedom of economic activity; the right to join.

Саморегулирование как самостоятельный вид правового регулирования получает все большее распространение в современном праве, поскольку соответствует потребностям общества.

Такая потребность базируется на высокой способности действующих субъектов права к самоорганизации, самостоятельному регулированию отношений как внутри такого субъекта (если речь идет о юридическом лице или объединении граждан), так и между субъектами, без вмешательства государства.

Вышеперечисленные особенности современных субъектов права во многом связаны с конституционными правами граждан на свободу экономической деятельности и правом на объединение, закрепленным в ст. 30 Конституции Российской Федерации, поскольку реализация данных прав служит основанием к созданию гражданами субъектов саморегулирования и их деятельности.

Однако актуальным остается вопрос, может ли отсутствие государственного регулирования в полной мере обеспечить интересы всех субъектов права или некоторая часть общественных отношений, формально отнесенных к саморегулируемым, не может обойтись без государственного регулирования.

Отвечая на данный вопрос, многие ученые-юристы отмечают наличие в российском праве и праве ряда зарубежных стран такого института как саморегулируемые организации. Данные организации, хотя и осуществляют свою деятельность посредством самостоятельного регулирования, иногда характеризуются как имеющие признаки публичности.

Одним из критериев отнесения таких организаций к субъектам публичного права относится обязательность вступления в них представителей определенной профессии, без членства в саморегулируемой организации гражданин лишен возможности заниматься профессиональной деятельностью. Такое положение, если его рассмотреть в контексте конституционного права граждан на объединение, противоречит добровольности реализации указанного права.

Реализация субъектом права носит добровольный характер, заключается в выборе им правомерного поведения из возможных вариантов [1, с. 170].

Говоря о праве на объединение, вариантов правомерного поведения два – воспользоваться правом и воздержаться от его использования.

Под правом на объединение следует понимать право на объединение в общественные организации, преследующие публичные цели. В этом случае правовое регулирование данного права осуществляется нормами конституционного права, поскольку такие общественные объединения преследуют не частный, а публичный интерес [3].

С одной стороны, объединение является добровольным, с другой стороны, оказывает влияние на экономку и не может оставаться без внимания государства.

Государство, в свою очередь, посредством федерального законодательства устанавливает основные положения, на основании которых саморегулируемые организации осуществляют свою деятельность, а также регулирует их численность. Дополнительной мерой контроля деятельности таких организаций также является процесс их государственной регистрации и вытекающих из нее процедур.

Исходя из наличия признаков публичности у саморегулируемых организаций, ряд авторов сравнивают их с процедурой лицензирования деятельности. Однако данные понятия различаются, и проведение между ними аналогии невозможно.

Прием в члены саморегулируемой организации реализуется посредством проверки на соответствие субъекта установленным требованиям и является самостоятельной функцией таких организаций. В данном контексте сама организация не решает, допускать тот или иной субъект на рынок или нет, напротив, она обязана принять в члены лицо, отвечающее установленным требованиям, контролировать его соответствие, а в случае отклонения от требований принимать меры к устранению недостатков.

Также саморегулируемая организация обязана осуществлять встречное предоставление субъектам, состоящим в ее рядах: представлять их интересы в отношениях с государственными структурами, оказывать консультационные и информационные услуги, страховать ответственность субъекта [2, с. 83].

Таким образом, саморегулируемые организации являются институтом правового саморегулирования, выступают субъектами, осуществляющими его. Своей деятельностью такие организации обеспечивают конституционное право на объединение по профессиональному признаку, не ограничивая права на свободу экономиче-

ской деятельности, осуществляя при этом контроль за соответствием субъекта осуществляемой деятельности с точки зрения государственных предписаний, чем обеспечивают безопасность экономики государства.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Петров Д. А. Функции саморегулируемой организации / Д. А. Петров // Вестник Волгоградского университета. Сер. 5, Юриспруденция. – 2015. – № 2. – С. 79–87.

2. Краснов А. В. Реализация права: классический и постклассический аспекты / А. В. Краснов, С. В. Васильев // Вестник экономики, права и социологии. – 2016. – № 2. – С. 168–171.

3. Старкин Н. Ю. Юридическая природа конституционного регулирования права на объединение в Российской Федерации [Электронный ресурс] / Н. Ю. Старкин // Российская библиотека научных журналов и статей академии (РАН) «Наукарус». – Режим доступа: <http://naukarus.com/yuridicheskaya-priroda-konstitutsionnogo-regulirovaniya-prava-na-obedinenie-v-rossiyskoy-federatsii>.

### Информация об авторе

*Петрик Анжелика Сергеевна* – аспирант Иркутского института (филиала) Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России), 664011, г. Иркутск, ул. Некрасова, 4, e-mail: [petrik.angelika@gmail.com](mailto:petrik.angelika@gmail.com).

### Information about the author

*Petrik Angelika Sergeevna* – graduate student, the Irkutsk Institute (branch) of the All-Russian State University of Justice (RPA of the Ministry of Justice of Russia), 4 Nekrasov St., Irkutsk, 664011, e-mail: [petrik.angelika@gmail.com](mailto:petrik.angelika@gmail.com).



**ЗАЩИТА ЦИФРОВЫХ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА**

В данной статье рассмотрены проблемы влияния информационных технологий на содержание, реализацию и защиту цифровых прав человека. Статья посвящена вопросам защиты цифровых прав человека в рамках всеобщей цифровизации общества, в том числе права на конфиденциальность и анонимность в сети Интернет, права на доступ к сети Интернет. В статье проанализированы способы защиты информации и сохранения конфиденциальности и анонимности в сети Интернет. Выявлены некоторые актуальные проблемы реализации и использования цифровых прав, дефиниция которых предложена авторами в данной работе.

*Ключевые слова:* цифровые права человека; цифровые следы; социальные сети; сеть Интернет; конфиденциальность; киберпреступность.

**I. P. Rodivilin  
V. A. Rodivilina**

**PROTECTION OF DIGITAL HUMAN RIGHTS**

In this article problems of influence of information technologies on maintenance, realization and protection of digital human rights are considered. Article is devoted to questions of protection of digital human rights within general digitalization of society, including the right to confidentiality and anonymity in the Internet, the right for Internet access. In article ways of information security and maintaining confidentiality and anonymity on the Internet are considered. Some current problems of use of the digital rights which definition is offered by authors in this work are revealed.

*Keywords:* digital human rights; digital traces; social networks; Internet; confidentiality; cyber crime.

Если вы параноик, то это не значит, что за вами не следят.

*Курт Кобейн*

Понятие «права человека» впервые можно встретить во французской «Декларации прав человека», принятой в 1789 г. Также идеи прирожденных прав были изложены в английской «Великой хартии вольностей (1215)», английском Билле о правах (1689) и американском Билле о правах (1791). Однако мир сегодня стремительно меняется, вместе с этим меняется объем прав человека, предоставляемых государством. Мы живем во времена цифровой революции. Наряду с основными правами человека появляются и цифровые права.

К основным правам человека, которые гарантированы Конституцией РФ и международно-правовыми актами, принято относить право на свободу выражения мнения, (свобода получать и распространять информацию без вмешательства со стороны государства); право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени; право на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений и др.

С проникновением технологий во все сферы жизни, в том числе и социальной, а также неизбежным процессом цифровизации общества, появились цифровые права [3; 9].

В. Д. Зорькин под цифровыми правами понимает «права людей на доступ, использование, создание и публикацию цифровых произведений, на доступ и использование компьютеров и иных электронных устройств, а также коммуникационных сетей, в частности к сети Интернет. А также право свободно общаться и выражать мнения в Сети и право на неприкосновенность частной информационной сферы, включая право на конфиденциальность, анонимность (обезличенность) его уже оцифрованной персональной информации» [12].

Цифровые права человека заключаются в праве людей на доступ, использование, создание и публикацию цифровых произведений, доступ и использование компьютеров и иных электронных устройств, а также коммуникационных сетей, в частности, к сети Интернет. В законодательстве многих стран доступ в сеть Интернет определяется как право гражданина. Эти права обеспечиваются в нашей стране Федеральным законом Российской Федерации от 27 июля 2006 г. № 23-ФЗ № 152 «О персональных данных» [7].

Также хотелось бы выделить еще одно право, которое является важным в информационном обществе – право на доступ к сети Интернет. Это право не закреплено в законодательных актах РФ, однако можно утверждать, что доступ в сеть Интернет государство признает

правом. Например, при назначении судом меры пресечения в виде домашнего ареста, может быть ограничено право на доступ в сеть Интернет и использование средств связи.

Выражение мнений в сети Интернет не должно ограничиваться государством, подпадать под цензуру, путем проверок программного или аппаратного обеспечения, телекоммуникационных инфраструктур. Право на анонимность и безопасность в сети Интернет включает в себя право на защиту от тотального наблюдения.

В Российской Федерации в сфере информационного права действуют Федеральный закон от 27 июня 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» [6] и целый ряд связанных с ним других законодательных актов, регулирующих оборот информации, в том числе ФЗ «О персональных данных», Федеральный закон от 22 декабря 2008 г. № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» [4], Федеральный закон от 29 декабря 2010 г. № 436-ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» [5] и др.

Председатель Конституционного Суда РФ В. Д. Зорькин в мае 2018 г. назвал одной из главных задач государства – признавать и защищать цифровые права граждан от всевозможных нарушений [7].

Также стоит обратить внимание на защиту права анонимности в сети Интернет.

В настоящий момент это право никак не урегулировано, что позволяет социальным сетям и поисковым системам в сети Интернет собирать сведения об интересах и предпочтениях пользователей (фотографии, имена, дату рождения, адрес проживания, телефон, интересы, поисковые запросы и т.д.). Эти данные необходимы для маркетинговых целей и крупные компании готовы платить деньги за цифровой портрет потребителей, чтобы эффективнее продавать свои товары и услуги. Такая деятельность в настоящий момент не противоречит закону, однако попадая в руки киберпреступников, данная информация может быть использована ими против пользователей этой информации.

Любое действие в сети Интернет оставляет цифровой след. «Цифровой след» – это совокупность информации, размещаемой пользователем о себе в сети Интернет [1, с. 79]. Также к этому определению следует добавить иную информацию, которую пользователь сам не размещает, а которая собирается сайтами в сети Интернет и

приложениями для телефонов – маршруты передвижений, биометрические данные, покупки, видеозаписи камер наблюдения и т. д.

Социальные сети и поисковые системы в сети Интернет собирают сведения об интересах и предпочтениях пользователей (фотографии, имена, дату рождения, адрес проживания, телефон, интересы, поисковые запросы). Эти данные необходимы для маркетинговых целей и крупные компании готовы платить деньги за цифровой портрет потребителей, чтобы эффективнее продавать свои товары и услуги. Такая деятельность не противоречит закону, однако попадая в руки киберпреступников, данная информация может быть использована ими против пользователей этой информации.

С одной стороны, кажется, что ничего плохого в сборе данных о пользователях сети Интернет нет. Ведь благодаря этому нахождение в сети Интернет становится интереснее и полезнее: пользователю советуют то, что, скорее всего, его заинтересует, однако при плохой защите персональные данные со стороны корпораций, может произойти утечка указанной информации.

Пользовательские данные могут попасть в базы данных, даже если пользователь использует кнопочный телефон. Некоторые приложения при установке получают доступ к списку контактов, например «GetContact». Таким образом, пользователь «сливает» не только свои данные, но и контакты всех людей, сохраненных в телефонной книге. Следует указать, что использование данной программы запрещено в Республике Казахстан на законодательном уровне.

Также сайтам и приложениям известно местоположение пользователя. С помощью программ можно отслеживать и фиксировать местоположение, а уже на основе этих данных предлагать персонализированную рекламу.

Компания «Google» хранит не только поисковые запросы пользователя, но и список статей, которые он прочитал, профили людей в социальных сетях, страницы которых посещал пользователь. Данные о контактах, планы в календаре, будильники, приложения, которыми пользуются люди, их музыкальные предпочтения и даже уровень заряда аккумулятора – еще один перечень данных, которые Google собирает для показа более релевантной рекламы. Если пользователь хотя бы раз использовал фразу «Окей, Google» для составления поискового запроса, то его голосовые команды для управления смартфоном, а также голосовые поисковые запросы сохранены на серверах Google.

Высока вероятность того, что фотографии и видео пользователя смартфоном на Android, хранятся в облачном хранилище Google, а пользователь такого смартфона об этом даже не знает, потому что автозагрузка могла быть включена по умолчанию. Удаление приложения Google Photo с устройства не исправит ситуацию. Все фотографии пользователя продолжают «улетать» в «облако» и в случае утечки данных могут оказаться в открытом доступе.

В некоторых смартфонах уже используются технологии по их разблокировке с использованием лица пользователя или по отпечатку пальца. Скоро к этому списку авторизации может добавиться и голос. Недавно системы распознавания лиц запустили такие социальные сети как «Facebook», «ВКонтакте», «Одноклассники» [8]. Работает такая система с использованием нейронных сетей, которые идеально подходят для распознавания образов. Эта система позволяет отмечать пользователей на фотографиях, выкладываемых в социальную сеть. При утечке подобного рода информации, злоумышленники смогут создать фотографию или смонтировать видеоролик с участием пользователя с непристойным содержанием. Тому пример: недавняя история с программным продуктом «Deepfakes» [11], который позволяет создавать видеофайлы с порнографическим изображением, при этом добавляя любые лица.

Ввиду отсутствия четких границ по защите персональных и пользовательских данных в российском законодательстве и включение цифровых прав человека в Конституцию РФ, пользователи сети Интернет в настоящий момент должны сами позаботиться о своей безопасности в сети Интернет:

1. Шифрование всех данных. Даже если компьютерная система защищена паролем, злоумышленник сможет легко сбросить его, загрузившись с внешнего диска. Сбрасывать пароль также не нужно – любой Live-дистрибутив Linux может легко прочитать и скопировать данные. Поэтому нужно предпринять меры по шифрованию информации.

2. Использование менеджеров паролей, который генерирует каждый раз новые случайные пароли для любого создаваемого аккаунта в сети Интернет.

Абсолютная приватность в сети Интернет недостижима в принципе. Но перечисленные приемы смогут защитить пользователей сети Интернет от кражи конфиденциальных данных мошенниками, от лю-

бопытства коллег, сидящих за одним столом, от назойливого внимания маркетологов Google и Microsoft.

Для реального обеспечения цифровых прав человека необходим государственный механизм их защиты, поиск оптимального правового компромисса между возможностью доступа правоохранительных служб к информации и правом граждан на ее конфиденциальность.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Бояркина Л. А. Цифровой след и цифровая тень как производные персональных данных / Л. А. Бояркина, В. В. Бояркин // Сборники конференций НИЦ Социосфера. – Прага : Vedecko vydavatelske centrum Sociosfera-CZ s.r.o. – 2016. – № 62. – С. 78–71.

2. Зорькин В. Д. Право в цифровом мире. Размышление на полях Петербургского международного юридического форума [Электронный ресурс] / В. Д. Зорькин // Российская газета. – 2018. – № 7578 (115). – Режим доступа: <https://rg.ru/2018/05/29/zorkin-zadacha-gosudarstva-priznavat-i-zashchishchat-cifrovye-prava-grazhdan.html>.

3. Киберпреступность: криминологический, уголовно-правовой, уголовно-процессуальный и криминалистический анализ / под науч. ред. И. Г. Смирновой. – М. : Юрлитинформ, 2016. – 312 с.

4. Собрание законодательства Российской Федерации. – 2006. – № 31, ч. 1. – Ст. 3448.

5. Собрание законодательства Российской Федерации. – 2006. – № 31, ч. 1. – Ст. 3451.

6. Собрание законодательства Российской Федерации. – 2008. – № 52, ч. 1. – Ст. 6217.

7. Собрание законодательства Российской Федерации. – 2011. – № 1. – Ст. 48.

8. Сулейманов С. Deepfakes: порно, в которое нейросеть добавляет лица знаменитостей. Его запрещают все крупные сервисы, даже Pornhub [Электронный ресурс] / С. Сулейманов. – Режим доступа: <https://meduza.io/feature/2018/02/07/deepfakes-porno-v-kotoroe-neyroset-dobavlyayet-litsa-znamenitostey-ego-zapreshayut-vse-krupnye-servisy-dazhe-pornhub>.

9. Якимова Е. М. Международное сотрудничество в борьбе с киберпреступностью / Е. М. Якимова, С. В. Нарутто // Всероссийский криминологический журнал. – 2016. – Т. 10, № 2. – С. 369–378.

10. URL: [http://news.bbc.co.uk/2/hi/special\\_report/1998/encryption/58154.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/special_report/1998/encryption/58154.stm) Digital freedom: the case for civil liberties on the Net.

11.URL: [https://www.gazeta.ru/tech/2018/03/10/11675389/face\\_recognition.shtm](https://www.gazeta.ru/tech/2018/03/10/11675389/face_recognition.shtm).

12.Lucchi N. Access to Network Services and Protection of Constitutional Rights: Recognizing the Essential Role of Internet Access for the Freedom of Expression [Electronic resource] / N. Lucchi // Cardozo Journal of International and Comparative Law (JICL). – 2011. – Vol. 19, № 3. – Mode of access: [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1756243](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1756243).

### **Информация об авторах**

*Родивилин Иван Петрович* – старший оперуполномоченный отдела «К» (по борьбе с правонарушениями в сфере информационных технологий), ГУ МВД России по Иркутской области, 664000, г. Иркутск, ул. 6-я Советская, 18б-11, e-mail: 377a@bk.ru.

*Родивилина Виктория Александровна* – кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры криминалистики ФГКОУ ВО «Восточно-Сибирский институт» МВД России, 664000, г. Иркутск, ул. 6-я Советская, 18б-11, e-mail: 377b@bk.ru.

### **Information about the authors**

*Rodivilin Ivan Petrovich* – senior operative of department «K» (of fight against offenses in the sphere of information technologies), the Ministry of Internal Affairs of Russia in the Irkutsk region, 18b-11 6<sup>th</sup> Soviet st., Irkutsk, 664000, e-mail: 377a@bk.ru.

*Rodivilina Victoria Aleksandrovna* – Candidate of Legal Sciences, senior teacher of department of criminalistics, the East Siberian institute of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation, 18b-11 6<sup>th</sup> Soviet st., Irkutsk, 664000, e-mail: 377b@bk.ru.

## КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ПРИНЦИПЫ ЮРИДИЧЕСКОГО ПРОЦЕССА (ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ АСПЕКТ)

В статье автор рассуждает о связи материального и процессуального права. Он говорит о том, какую роль в этом играет юридический процесс, и отмечает важную роль принципов права, особенно конституционных. Данные принципы способствуют объединению, но не слиянию материального и процессуального права. Юридический процесс является важнейшим связующим звеном материального и процессуального права. Юридический процесс, по мнению автора, представляет собой категорию междисциплинарную. В теории государства и права юридический процесс имеет свое определенное место, но признается не всеми учеными. Юридический процесс имеет свои общеправовые (конституционные) принципы, которые получают свое закрепление в Конституции Российской Федерации как в одном из важнейших источников права. Они являются основополагающими и для материального, и для процессуального права.

*Ключевые слова:* юридический процесс; принципы права; конституционные принципы права; материальное право; процессуальное право.

N. S. Romanenko

## CONSTITUTIONAL LAW PRINCIPLES OF LEGAL PROCESS (THEORETICAL ASPECT)

In the article the author discusses the connection between substantive and procedural law. The author talks about the role of the legal process at substantive and procedural law. The author notes the important role of the principles of law, especially constitutional. These principles facilitate the unification, but not the merging of substantive and procedural law. Legal process is the most important link between substantive and procedural law. Legal process, according to the author, is an interdisciplinary category. In the theory of state and law, the legal process has its place, but is not recognized by all scientists. The legal process has its general legal (constitutional) principles. These principles are enshrined in the Constitution of the



Russian Federation as one of the most important sources of law. They are fundamental to both substantive and procedural law.

*Keywords:* legal process; principles of law; constitutional principles of law; substantive law; procedural law.

В настоящее время не смолкают дискуссии о будущем процессуального законодательства и процессуального права. Вопросами теории процессуального права занимаются многие современные ученые: А. А. Павлушина, О. Е. Солдатова, В. Н. Баландин и др. Причем данная правовая категория является междисциплинарной. Однако в теории государства и права к ней относятся неоднозначно, и признается она не всеми учеными.

Каждая отрасль материального права должна иметь свое процессуальное продолжение. Материальное и процессуальное право – это правовые общности в системе права, несмотря на все различия, имеющие тесную взаимосвязь между собой.

Тесная связь между этими двумя общностями выражается в том, что материальное право непосредственно регулирует общественные отношения, а процессуальное право определяет порядок применения норм материального права при регулировании общественных отношений, регламентирует последовательность совершаемых субъектами правоотношений действий. Конкретно совершаемые действия в определенной последовательности субъектом правоотношения в определенный период времени выражающемся в юридически значимом результате, затрагивающемся интересы как конкретного субъекта правоотношения, так и третьих лиц и порождающим новые правоотношения, обязательства, права – это юридический процесс.

Юридический процесс – важнейшее связующее звено между материальным и процессуальным правом.

Юридический процесс всегда регламентирован нормами права, выражен в определенных действиях лиц, заинтересованных в конкретном результате, при его осуществлении применяются нормы как материального, так и процессуального права. На наш взгляд, юридический процесс – это не просто какое-то абстрактное, теоретическое понятие, а важный структурный элемент системы, который имеет практическое применение.

Каждое конкретное действие всегда будет основано на интеллектуально-волевой деятельности лица, логически продумано с прогнозированием результата с учетом фактических обстоятельств, объ-

ективно влияющих на правовую ситуацию, и основано на нормах права. Но в случае отсутствия определенной нормы мы можем применить принципы права, следуя аналогии права.

Под принципами права обычно понимают закрепленные в праве руководящие идеи, исходные положения, которые составляют главное содержание права и выступают в качестве основополагающих начал правового регулирования тех или иных общественных отношений.

В Конституции РФ закреплены основные конституционно-правовые принципы, которые являются основополагающими и для материального, и для процессуального права.

Трудно не согласиться с мнением В. Н. Баландина и А. А. Павлушиной, которые считают, что принципы правовой государственности как общесоциальные приоритеты, провозглашаемые в качестве таковых в конкретно определенный исторический момент времени, выступают в качестве общеправовых принципов, т.е. их следует признавать и принципами права, и принципами юридического процесса. Они не могут быть качественно иными, ибо процесс должен быть адекватен материальной норме. Именно совпадение принципов права и процесса обеспечивает единство содержания и того, и другого [2, с. 28–29].

Принцип как исходная идея, положение должен быть единым по своему содержанию и для материального, и для процессуального права. Следовательно, принцип, закрепленный в Конституции, должен быть перенесен и в иные правовые акты без изменения и иметь единообразное толкование, чтобы исключить разночтения.

Значительное количество взглядов на понятие принципов права в основном связано с двумя основными подходами к пониманию права – широким и узким (нормативным).

Согласно двум подходам к пониманию права следует обозначить три основных направления в понимании принципов права: широкое, нормативное и доктринальное. Рассмотрим подробнее мнение ученых по этому вопросу.

Сторонники доктринального понимания принципов права К. С. Юдельсон, И. Б. Морейн, считают, что принципы права носят исключительно доктринальный (научный) характер и не обладают императивностью, обязательностью и значимостью для применения права.

Значительное количество теоретиков признают принципы права в качестве идей, лежащих в основе правового регулирования [4,

с. 193–195; 7, с. 108–110]. Согласно мнению сторонников широкого подхода, среди которых Р. З. Лившиц, принцип – это всегда исходное направляющее начало. Применительно к праву нужно иметь в виду, что это прежде всего идея. Идея, которая не ограничивается какими-либо пределами и охватывает и нормы права, и общественные отношения, и всю правовую систему и получает свое закрепление в законодательстве.

Л. С. Явич полагал, что некоторые принципы могут формироваться, совершенствоваться и действовать, не имея до определенного времени четкого выражения в законодательстве. Могут функционировать в сфере судебной практики и правовых обычаев, в области складывающихся комплексов субъективных прав и конкретных правоотношений, хотя, конечно, оптимальный вариант заключается в наиболее полном закреплении основных начал в конституционном законодательстве [7, с. 149–150].

Таким образом, с мнением Л. С. Явича стоит согласиться в том, что принципы являются динамическим правовым явлением. Они формируются достаточно длительное время, зависят от конкретной государственно-политической ситуации, требований, которые устанавливают существующие общественные отношения и юридическая практика.

Принципы могут быть отчетливо не выражены в законодательстве и находиться в различных его частях. Но оптимально они должны быть закреплены в конституции. Принципы могут меняться согласно требованиям времени, изменениям в правовой системе и законодательстве.

Например, до судебной реформы 1864 г. судебный процесс не знал принципов законности, гласности, состязательности, равноправия сторон, принципа устности, принципа объективной истины, а сам процесс был формальным, письменным и обвинительным без гарантий права на защиту, а суды не стремились установить объективную истину по делу согласно фактическим обстоятельствам дела, но стремились привлечь виновное лицо к ответственности. По своей сути до реформы 1864 г. судебный процесс был односторонним и учитывал мнение только одной из сторон в процессе. Поэтому любое изменение в законодательстве сообразно требованиям времени может напрямую влиять на принципы права.

Нормативное направление характерно для тех, кто правом считает только то, что закреплено государством в официально признанных

источниках права. Сторонники подобного направления дают различные трактовки принципов права, но имеют единое представление о форме выражения принципов права. Например, М. И. Байтин определяет принципы права как «исходные, определяющие идеи, положения, установки, которые составляют нравственную и организационную основу возникновения, развития и функционирования права» [5, с. 148].

Таким образом, по мнению представителей нормативной точки зрения, принципы права должны быть прямо или косвенно закреплены в нормах права [1, с. 149–150; 7, с. 427–430], т.е. могут быть в виде норм-принципов либо находить свое воплощение в совокупности юридических норм [8, с. 11], иначе теряется их юридическое предназначение. При этом есть принципы, имеющие прямое действие в Конституции, такие как верховенство закона, равенство перед законом и судом, принцип презумпции невиновности. И есть принципы, которые могут применяться с учетом конкретных юридических норм, например демократизм, разделение властей, федерализм [6, с. 95–99].

Следует сказать о том, что юридический процесс мы будем рассматривать как динамическое правовое явление, как форму юридической деятельности в рамках и юрисдикционного (судебного) процесса, и неюрисдикционного процесса, осуществляемого не в рамках судебного слушания дела. Необходимо отметить, что существуют и другие классификации юридического процесса, но мы не будем раскрывать их в этой статье. Так как мы говорим о юридическом процессе как о деятельности, значит, данная деятельность должна быть организована определенным образом. Основу этой деятельности должны составлять либо материальные, либо процессуальные нормы права, а также принципы права.

В данном случае нас интересует функциональный подход по отношению к принципам права, их практическое значение, связанное с регулированием общественных отношений.

В. М. Горшенев при определении принципов процессуальной деятельности пишет, что они служат своего рода ориентирами, указателями, соблюдение которых обеспечивает нормальное и единообразное осуществление традиционных и нетрадиционных юридических процессов [3, с. 151].

По мнению В. М. Горшенева, принципы процессуальной деятельности являются исходными и представляют собой особую совокупность объективных и субъективных начал и познанных законо-

мерностей, направленных на достижение оптимальных вариантов всякой процессуальной деятельности [3, с. 43].

Так как мы говорим о юридическом процессе как теоретической категории, объединяющей различные виды процесса и имеющей практическое значение, необходимо выделить принципы, которые будут основными для юридического процесса и будут характеризовать его как конкретное правовое явление.

Основополагающим принципом юридического процесса является принцип законности – этот принцип говорит о приоритете закона и применяемых к конкретному случаю норм права, выражается в равенстве всех перед законом. Вне зависимости от того, на какой мы стадии процесса – на стадии переговоров, заключения договора, досудебного урегулирования спора или непосредственно в суде, мы в первую очередь руководствуемся действующими нормами права в своей деятельности.

Принцип объективности говорит о том, что конкретный правовой случай должен быть разрешен исходя из фактических обстоятельств дела, учитывать взятые сторонами права и обязанности (права, обязанности, распределение бремени доказывания, представление доказательств).

Принцип непрерывности – этот принцип говорит, что как деятельность юридический процесс должен быть непрерывен и обязательно должен приводить к конкретному результату.

Принцип доступности – этот принцип говорит, что стороны той или иной деятельности должны иметь возможность воспользоваться своими правами, обратиться в суд, в государственные органы для решения любого правового вопроса либо выбрать альтернативные способы.

Принцип состязательности – этот принцип в основном характерен для судебного процесса, но он широко используется при разрешении спора или правового конфликта в рамках альтернативной процедуры медиации, когда стороны могут выбрать медиатора или в рамках третейского разбирательства выбрать коллегия третейских судей.

Принцип процессуальной и экономической экономии говорит нам о том, что конкретные процессуальные действия должны осуществляться в определенный отведенный временной промежуток и охватываться определенными материальными затратами.

Принцип объективной истины – этот принцип говорит о том, что истина является основной целью юридического процесса, а ее

объективность достигается с помощью пристального внимания к фактическим обстоятельствам дела, представленным доказательствами их правильной правовой оценки с оформлением в соответствующий нормативно-правовой акт со ссылками на конкретные нормы права.

Сочетание принципа письменности и устности – этот принцип говорит, что эти принципы должны присутствовать в деятельности конкретных лиц в равной степени. В зависимости от необходимости, когда мы говорим о преобладании какого-либо из процессов, они могут иметь преимущественное значение.

Принцип относимости и допустимости доказательств – этот принцип будет присутствовать и в юрисдикционном, и в неюрисдикционном процессе и может быть важным при принятии решения по делу. Относимость и допустимость доказательств в каждом конкретном случае должно определяться в результате реализации принципа состязательности и лицом, имеющим достаточную квалификацию и способным правильно оценить представляемые доказательства, оценить их. В судебном процессе – это судья, в неюрисдикционном процессе – медиатор, арбитр.

Принцип единства процессуальных гарантий, как при обращении в государственные органы, так и негосударственные органы – этот принцип говорит о процессуальных правах, принципах, которые должны быть соблюдены в любом случае и обеспечены.

Принцип реального исполнения принимаемых юрисдикционных актов – этот принцип говорит, о том, что решение принимаемые судами или выносимые лицами, не обладающими властными полномочиями должны быть реально исполнимыми с помощью применения специального государственного механизма.

Принцип неотвратимости юридической ответственности за злоупотребление правом в какой-либо форме между неравными по статусу субъектами и участниками процесса. Данную ответственность вправе возложить как конкретные должностные лица в чьи полномочия это входит, так и выбранные лица, обладающие определенной квалификацией и имеющими право на это.

Подводя итог всему сказанному выше, мы видим, что принципы права достаточно динамичное правовое понятие. Они не могут оставаться неизменными, поскольку с изменением правовой системы, общественных отношений, государственно-политического курса они, как и все основополагающие идеи, меняются, влияют на правосозна-

ние, устанавливают новые требования к правовому регулированию и формированию соответствующего механизма этого регулирования.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Алексеев С. С. Государство и право. Начальный курс / С. С. Алексеев. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Юрид. лит., 1994. – 192 с.
2. Баландин В. Н. Принципы юридического процесса / В. Н. Баландин, А. А. Павлушина. – Тольятти, 2001. – 318 с.
3. Горшенев В. М. Теория юридического процесса / В. М. Горшенев. – М. : Юрид. лит., 1985. – 179 с.
4. Керимов Д. А. Философские основания политико-правовых исследований / Д. А. Керимов. – М. : Мысль, 1986. – 336 с.
5. Кудрявцев В. Н. О правопонимании и законности / В. Н. Кудрявцев // Государство и право. – 1994. – № 3. – С. 3–8.
6. Дмитриева И. К. Основные принципы трудового права : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / И. К. Дмитриева. – М., 2004. – 28 с.
7. Явич Л. С. Сущность права. Социально-философское понимание генезиса, развития и функционирования юридической формы общественных отношений / Л. С. Явич. – Л. : Изд-во Ленингр. ун-та, 1985. – 207 с.
8. Теория государства и права. Курс лекций / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Юристъ, 2001. – 776 с.

### Информация об авторе

*Романенко Никита Сергеевич* – аспирант, ассистент кафедры государственно-правовых дисциплин, Байкальский государственный университет, 664003, г. Иркутск, ул. Ленина, 11, e-mail: nrserg91@gmail.com.

### Information about the author

*Romanenko Nikita Sergeevich* – post-graduate student, assistant Department of state and legal disciplines, Baikal State University, 11 Lenin st., 664003, Irkutsk, 664003, e-mail: nrserg91@gmail.com.

## **СВОБОДНЫЕ ВЫБОРЫ В МЕЖДУНАРОДНОМ ИЗМЕРЕНИИ: КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ**

В статье автор проводит детальный анализ источников универсальных избирательных стандартов, разработанных Организации Объединенных Наций и закрепляющих правовую концепцию свободных выборов, в том числе делается акцент на актах о ликвидации различных форм дискриминации. Освещается деятельность Межпарламентского союза в вопросе универсальной стандартизации демократических начал. В рамках заявленной темы разбираются решения Европейского суда по правам человека, что обуславливает унификацию международно-правового понимания свободных выборов. Делается вывод о важном значении правового закрепления свободных выборов в универсальных международных актах, поскольку на высоком уровне обозначаются демократические стандарты прав человека.

*Ключевые слова:* свободные выборы; международный избирательный стандарт; универсальный избирательный стандарт; демократическое государство; политические права.

**S. N. Slobodchikova**

## **FREE ELECTIONS IN INTERNATIONAL MEASUREMENT: CONSTITUTIONAL AND LEGAL ASPECT**

In the article the author conducts a detailed analysis of the sources of universal electoral standards developed by the UN and enshrining the legal concept of free elections. Including emphasis on acts on the elimination of various forms of discrimination. It covers the activities of the Inter-Parliamentary Union on the issue of universal standardization of democratic principles. Within the framework of the stated topic, the decisions of the European Court of Human Rights are examined, which leads to the unification of the international legal understanding of free elections. The conclusion is made about the significance of legal fixing free elections in universal international acts.

*Keywords:* free elections; international electoral standard; universal electoral standard; democratic state; political rights.



В международном измерении концепция свободных выборов впервые получила свое закрепление во Всеобщей декларации прав человека, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г. В рамках исследуемого вопроса следует обратить внимание на ст. 21 указанного международного акта, закрепляющую право человека управлять своей страной непосредственно, либо через свободно выбранных представителей. Отмечается, что процесс голосования на таких выборах должен быть свободным, т.е. без принуждения к голосованию за определенных кандидатов или партию (избирательное объединение).

Следует отметить, что Всеобщая декларация прав человека имела форму резолюции Генеральной Ассамблеи ООН и носила рекомендательный характер, ввиду этого для государств был разработан юридически обязательный документ – Международный пакт о гражданских и политических правах, принятый 16 декабря 1966 г. Самим актом предусмотрено создание Комитета по правам человека, осуществляющего надзор за реализацией прав, предусмотренных Пактом. Участвующие в Пакте государства отчитываются в форме докладов о всех мерах, принятых ими с целью претворения в жизнь гражданских и политических прав. В настоящее время Пакт ратифицировали 168 государств, что делает его уникальным международным гарантом права на свободные выборы. Так, в ст. 25 данного Пакта свободное волеизъявление является одним из критериев подлинности и легитимности выборов, наравне с иными условиями и гарантиями, согласно которым проводятся выборы и формируется демократическое государство.

Всеобщая декларация прав человека 1948 г. определила, что в управлении делами государства могут участвовать не только мужчины, но и женщины.

К числу базовых международных источников официально закрепивших такое равноправие можно отнести Конвенцию о политических правах женщин от 20 декабря 1952 г. и Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин от 18 декабря 1979 г. Фактически за женщинами закрепили возможность реализации как активного, так и пассивного избирательного права без какой-либо дискриминации. К тому же государства, присоединившиеся к Конвенциям, обязались принять меры для ускорения фактического проявления равенства между мужчинами и женщинами.

Отметим, что в странах с глубокими демократическими традициями определенные прорывы в правах человека и гражданина происходят в результате крупных войн. Например, политические преобразования в Великобритании и Франции, активно принимавших участие в Первой мировой войне. Именно во время войны государство начинает нуждаться в поддержке граждан. Как минимум нужны солдаты, которые не будут при первой возможности дезертировать, нужны рабочие которые заменят мобилизованных у станков, нужны массовые инвесторы, которые будут кредитовать государство (покупать государственные облигации и терпеть разогнавшуюся инфляцию). Государство идет на уступки гражданскому обществу либо по указанным причинам, либо есть опасность революции, как в России в 1917 г., или Германии в тот же период. Аналогичные триггеры развития наблюдаются и в отношении прав женщин. Они заменяют мужчин на заводах, они кредитуют государство. После войны вернуться к статусу «кво» полностью не получается.

Несмотря на принятие во второй половине XIX в. конвенций, определивших равный политический статус женщин и мужчин, не все страны, выбравшие демократический вектор развития, стремились такое равенство обеспечить. В частности, в Швейцарии избирательное право для женщин было введено только в 1971 г., в Испании – в 1976 г. [4, с. 80].

Однако, нельзя не отметить важность и необходимость стремления к балансу гендерного паритета в политической жизни страны [1, с. 21]. Подобная концепция отражает сущностную составляющую свободных выборов, когда народное представительство действительно является зеркалом равноценных и разноаспектных идей, образов жизни, мировосприятия и мироощущения.

К числу базовых источников универсальных международных избирательных стандартов относится также Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации от 25 декабря 1965 г. В данном контексте внимание сфокусировано на недопустимости любой расовой дискриминации в процессе реализации права на свободные выборы. Одним из показателей свободных выборов является полное выражение воли всего народа. В ст. 5 Конвенции указывается, что различия расы, цвета кожи, национального или этнического происхождения не являются основаниями для ограничения осуществления права на управление делами государства. Любые формы

дискриминации по указанным различиям запрещены и должны быть ликвидированы государствами-участниками.

В данном контексте показательно дело № 69949/01 «Азиз против Кипра» («Aziz v. Cyprus»), которое рассматривалось Европейским Судом по правам человека в 2004 г. [3]. В ст. 63 Конституции Республики Кипр, принятой 16 августа 1960 г., предусматривается своеобразный порядок избрания депутатов Палаты представителей. Списки избирателей формируются в зависимости от принадлежности к одной из общин, населяющих остров (греческой или турецкой). В 2001 г. заявителю на парламентских выборах в Палату представителей было отказано во внесении в списки избирателей на том основании, что представители турецкой общины на Кипре, к которым относился заявитель, не могут быть внесены в списки избирателей греческой общины и, следовательно, вообще принять участие в парламентских выборах. Рассматривая данное дело, Европейский Суд пришел к выводу, что такая позиция государства по отношению к туркам-киприотам не может быть объективно и разумно оправдана в условиях политического плюрализма и уважения к различным нациям и этносам. Государство в борьбе с любым проявлением расизма должно использовать все имеющиеся средства, тем самым утверждая видение демократического общества, в котором разнообразие (непохожесть) воспринимается не как угроза, а как источник обогащения.

Представленные выше универсальные избирательные стандарты выработаны ООН. Однако, нельзя не упомянуть о деятельности еще одной глобальной международной организации – Межпарламентского союза, который обеспечивает международный диалог национальных представительных органов, формируемых путем выборов. 26 марта 1994 г. данной организацией была принята Декларация о критериях свободных и справедливых выборов в целях утверждения демократических плюралистических систем представительного государственного управления в мире. Данная Декларация в ст. 1 закрепляет положение о свободных и справедливых выборах, возлагая в последующих статьях на государства обязанность принимать правовые акты, обеспечивающие гарантии проведения свободных выборов. К примеру, государства должны устанавливать недискриминационную процедуру регистрации избирателей; способствовать свободной деятельности политических партий и регулировать их финансирование; обеспечивать во время выборов свободу передвижения, собраний, выражения мнений во время митингов; гарантировать возможность

защиты избирательных прав в судах или специализированных органах, таких как избирательные комиссии.

В 1997 г. в Каире на 161-й сессии Совета Межпарламентского союза была одобрена Всеобщая декларация о демократии, закрепившая положение о свободных выборах, обеспечивающих возможность выражения воли народа. В связи с принятием Всеобщей декларации о демократии был учрежден Международный день демократии, который отмечается ежегодно 15 сентября, начиная с 2008 г., с целью повышения информированности общественности.

Подводя итог вышесказанному, хотелось бы отметить, что правовое закрепление свободных выборов в международных актах обеспечивает прежде всего право на управление делами своей страны, которое все больше ценится в современном мире. Однозначно, выборы можно определить как базовый критерий процесса демократизации и один из основных способов выражения политической воли народа [2, с. 18]. Фундаментальным требованием, предъявляемым к любым демократическим выборам, является их свободный характер. Несвободные выборы – это прямое нарушение международно-правовых стандартов организации и проведения выборов. Права и свободы должны защищаться всеми способами, предусмотренными в нормативных актах [5].

Для того чтобы выработать национальную модель действительно свободных и легитимных выборов, государству необходимо руководствоваться существующими международными избирательными стандартами, позволяющими избегать политики двойных стандартов в рамках реализации внутригосударственных избирательных процедур.

## **СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ**

1. Андреева Г. Н. Избирательное право в России и зарубежных странах / Г. Н. Андреева, И. А. Старостина. – М. : Норма, 2010. – 592 с.
2. Вешняков А. А. Избирательные стандарты в международном праве и их реализация в законодательстве Российской Федерации / А. А. Вешняков. – М. : Весь Мир, 1997. – 182 с.
3. Постановление Европейского Суда по правам человека от 22 июня 2004 г. по делу № 69949/01 «Aziz v. Cyprus».
4. Право избирать и быть избранными в российских политических реалиях: основные конституционно-правовые проблемы : учеб.-метод. комплекс / отв. ред. С. А. Авакьян. – М. : Юстицинформ, 2015. – 680 с.

5. Шастина А. Р. Защита прав местного самоуправления: полномочия высшего должностного лица субъекта Российской Федерации по отрешению от должности главы местной администрации / А. Р. Шастина // Правозащитная деятельность органов государственной власти: проблемы и перспективы : материалы круглого стола с междунар. участием. – Иркутск, 2012. – С. 166–169.

### **Информация об авторе**

*Слободчикова Светлана Николаевна* – старший преподаватель кафедры государственно-правовых дисциплин Института государства и права, Байкальский государственный университет, 664003, г. Иркутск, ул. Ленина, д. 11, e-mail: sveta150189@gmail.com.

### **Information about the author**

*Slobodchikova Svetlana Nikolaevna* – senior lecturer, Chair of state and legal disciplines, Institute of Law and State, Baikal State University, Lenin St., 11, Irkutsk, 664003, e-mail: sveta150189@gmail.com.

**КОНСТИТУЦИИ И УСТАВЫ КАК ОСОБЫЙ ВИД  
НОРМАТИВНОГО ПРАВОВОГО АКТА  
СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:  
ДОКТРИНАЛЬНОЕ ОБОСНОВАНИЕ**

В статье автор делает акцент на научно-доктринальном обосновании особой природы конституций и уставов субъектов в системе нормативных правовых актов Российской Федерации. Указывается, что доктринальное обоснование предопределяет необходимость исследования не только свойств конституций, уставов субъектов РФ, но и их функций, определения места конституций, уставов в системе источников конституционного права Российской Федерации, обоснования формы, структуры и основного содержания данных нормативных правовых актов, выявления предмета конституционного, уставного регулирования. Кроме того, в работе обращается внимание на важность выявления закономерностей возникновения, функционирования и развития конституций, уставов субъектов РФ в контексте концепций социально-политической, государственно-правовой и аксиологической обусловленности, реализации принципа федерализма и задач регионального развития.

*Ключевые слова:* конституционное право; Конституция Российской Федерации; конституции субъектов Российской Федерации; уставы субъектов Российской Федерации; нормативные правовые акты; источники права.

**A. S. Stepanenko**

**CONSTITUTIONS AND CHARTERS AS A SPECIAL TYPE  
OF THE REGULATORY LEGAL ACT OF THE SUBJECTS  
OF THE RUSSIAN FEDERATION: DOCTRINAL JUSTIFICATION**

In the article, the author focuses on the scientific and doctrinal substantiation of the special nature of constitutions and charters of subjects in the system of normative legal acts of the Russian Federation. It is indicated that the doctrinal justification predetermines the need to study not only the properties of constitutions, charters of constituent entities of the Russian Federation, but also their functions, determine the place of constitutions,

charters in the system of sources of constitutional law of the Russian Federation, substantiate the form, structure and main content of these normative legal acts, identify the subject matter of the constitutional, statutory regulation. In addition, the paper draws attention to the importance of identifying patterns of occurrence, functioning and development of constitutions, charters of subjects of the Russian Federation in the context of the concepts of socio-political, legal and axiological conditionality, the implementation of the principle of federalism and regional development objectives.

*Keywords:* constitutional law; the Constitution of the Russian Federation; the constitutions of the subjects of the Russian Federation; the charters of the subjects of the Russian Federation; normative legal acts; sources of law.

Принятие Конституции Российской Федерации 12 декабря 1993 г. способствовало не только стабилизации государственного строя, но и определило новый вектор развития федеративных отношений. Наделенные относительной самостоятельностью субъекты Российской Федерации обрели возможность принятия собственных конституций и уставов, обладающих верховенством в отношении регионального законодательства, но находящихся внутри единого конституционно-правового пространства, в границах прямого действия федеральной Конституции.

Особенность и динамика конституционного (уставного) законодательства территорий – составных частей сложноустроенных государств недостаточно изучена. Актуальность данной темы для отечественной науки конституционного права связана не только с необходимостью обоснования понятия и особенностей природы конституции, устава субъекта РФ как источника конституционного права, особого нормативного правового акта, обладающего высшей юридической силой в законно установленных для субъектов РФ пределах. Важность исследований в этом направлении обусловлена также неуклонно развивающейся тенденцией повышения роли конституций, уставов субъектов РФ в реализации политической, социальной, экономической и культурно-духовной функций государства, в обеспечении прав и свобод человека, в формировании устойчивого правопорядка и законности, обеспечении безопасности и устойчивого развития.

Представляется, что основной ключ исследования конституций, уставов субъектов РФ как источника и формы конституционного права Российской Федерации состоит в научно-доктринальном обос-

новании особой природы данного вида нормативного правового акта в системе нормативных правовых актов Российской Федерации, в выявлении степени обусловленности сущности и содержания конституций, уставов субъектов РФ целями и задачами регулирования правового статуса субъектов РФ на региональном уровне. Доктринальное обоснование предопределяет необходимость исследования не только свойств конституций, уставов субъектов РФ, но и их функций, определения места конституций, уставов в системе источников конституционного права Российской Федерации, обоснования формы, структуры и основного содержания данных нормативных правовых актов, выявления предмета конституционного, уставного регулирования.

Прежде всего, следует отметить, что в системе доктрин существует иерархия, основанная на логике диалектического метода от общего к частному, на предопределенности доктрин более фундаментальными теориями и концепциями. В этом контексте доктрина конституций, уставов субъектов Российской Федерации предопределяется доктринами источника российского права, теориями конституции, конституционализма и российского федерализма.

Назначение доктрины заключается в утверждении, распространении, а иногда, и насаждении (навязывании) идей, составляющих ее смысл и содержание с целью применения их в практической деятельности.

Доктрина нормативного правового акта как источника права является разновидностью правовой доктрины. Она позволяет осуществить формулировку основных правовых понятий и категорий, а также нацелиться на осуществление исследовательских задач, направленных на теоретико-правовое обоснование особенностей нормативного правового акта.

В современной теории права и в теории отраслей права наибольшее внимание уделяется вопросам соотношения источника и формы права. Теоретики права и ученые в области конституционного права обращают внимание на множественность понятия источника конституционного права. В теории права и в теории конституционного права называются, по меньшей мере, четыре вида источников права: нормативный правовой акт, судебный прецедент, санкционированный обычай и договор. В отдельные исторические периоды источниками права признавали правосознание, правовую идеологию, а также деятельность юристов.

Обзор позиций по этому вопросу и обоснование соотношения был дан, в частности, В. В. Ершовым [2, с. 161–169]. По мнению



В. В. Ершова, «источники» права обоснованно рассматривать как его начала, характеризующие происхождение, генезис, то из чего право происходит; в то же время «формы» права – это его внутреннее и внешнее выражение [2, с. 168].

Большинство отечественных правоведов рассматривают форму права как внешнее выражение и внутреннюю структуру источника права [см., в частности, 1, с. 39–42; 4, с. 4–10; 6, с. 29; 9, с. 30 и др.]. В этом соотношении, как представляется, любой нормативный правовой акт служит, с одной стороны, источником других нормативных правовых актов, конкретизирующих содержащиеся в нем нормы права, а, с другой стороны, сам является формой права.

В советской и современной теории конституционного права нормативный правовой акт рассматривается как вид источника конституционного права, имеющий формальное выражение в отличие от источников как материальных условий возникновения права [см.: 5].

В настоящее время в современной российской правовой науке термины «источники права» и «форма права» употребляются в значении внешней формы объективации, выражения права или нормативной государственной воли [см., напр.: 7, с. 339–400]. При этом указывается, что термин «источник права», несмотря на его условность, является удобным в употреблении и к тому же традиционным для мировой юриспруденции. В то же время термин «форма права» менее удачен для выражения рассматриваемого явления или свойства права, поскольку он гораздо более многозначен [более подробно см.: 3, с. 23; 8, с. 132–133].

Как пишет О. Е. Кутафин, в конституционном (государственном) праве термин «источник права в юридическом смысле» является общепризнанным. Под ним принято понимать нормативный акт, в котором содержатся конституционно-правовые нормы. Общепризнанность этого термина объясняется, во-первых, тем, что он давно установился в науке и практике. Во-вторых, употребляя этот термин, авторы, как правило, поясняют, что они имеют в виду под ним не силу, придающую праву обязательное значение, а лишь формы, способы выражения права, и что тем самым принятие ими этого термина имеет чисто условный характер [5, с. 3–7].

В науке конституционного права такой подход является доминирующим. При этом нормативный правовой акт рассматривается как главный источник конституционного права Российской Федерации.

О. Е. Кутафин заметил, что общепризнанным можно считать тот факт, что источники конституционного права – это форма установления и выражения действующих конституционно-правовых норм. Причем только объективированная в определенной форме, такая норма становится общеобязательной, правовой нормой, реализация которой обеспечивается соответствующими средствами государственного воздействия. Конституционно-правовая норма, как и любая другая норма права, не существует и не может существовать вне источника права – оболочки бытия каждой правовой нормы [5, с. 8].

Таким образом, доктрина нормативного правового акта как источника конституционного права опирается на постулат доминирующего положения данного источника как формы права.

Любому государству присуща иерархически выстроенная система нормативных правовых актов, верховное положение в которой занимает конституция. Федеративному государству свойственна конституционная система, состоящая из федеральной конституции и конституций составных частей федерации. Соответственно федеративное устройство современной России обуславливает существование двух видов конституционных актов – федеральной Конституции и конституций, уставов субъектов Российской Федерации.

Доктрина нормативных правовых актов, занимающих верховное положение в правовой системе, нацелена на выявление определенного набора характеристик, раскрывающих как общее с другими нормативными правовыми актами, так и их особую значимость. Представляется, что в контексте доктрины нормативного правового акта как источника и формы конституционного права теоретическое и научно-практическое значение имеет изучение трех основополагающих характеристик, раскрывающих его признаки.

Первая характеристика касается предопределенности возникновения, объективной необходимости и обусловленности нормативного правового акта. Именно такая характеристика отражает качества нормативного правового акта как источника права. В этом контексте важное значение имеет обоснование генезиса возникновения, понятия и сущности, правовой природы нормативного правового акта как источника и формы права. Правовая природа в свою очередь раскрывается через такие ключевые категории, как свойства и функции нормативного правового акта.

Вторая характеристика направлена на раскрытие отличительных особенностей и места нормативного правового акта в системе других

нормативных правовых актов. В этом смысле раскрываются его характеристики как формы права.

Третья характеристика связана с выявлением формы и содержания нормативного правового акта, тех его качеств, которые отличают данную форму от других форм права как правового регулятора общественных отношений.

Все эти характеристики касаются любого нормативного правового акта, в том числе конституций, уставов субъектов Российской Федерации.

Выявление предопределенности возникновения, объективной необходимости и обусловленности конституций, уставов как особого вида нормативного правового акта подразумевает, во-первых, определение понятия и сущности, правовой природы конституций, уставов как источника и формы права; во-вторых, анализ социально-политической, государственно-правовой и аксиологической обусловленности конституций, уставов субъектов Российской Федерации. Правовая природа конституций, уставов субъектов РФ в свою очередь раскрывается через такие ключевые категории, как свойства и функции данного вида нормативного правового акта.

Выявление формы и содержания конституций, уставов субъектов Российской Федерации, тех его качеств, которые отличают данную форму от других форм права опирается на доктрину российского федерализма, которая обуславливает основное содержание конституций, уставов субъектов Российской Федерации, регулирование конституциями, уставами основных элементов государственности субъектов Российской Федерации, предметов ведения субъектов РФ в конституциях, уставах субъектов РФ, системы и полномочий органов государственной власти в конституциях, уставах субъектов РФ, региональной системы прав и свобод человека, ключевых вопросов, обеспечивающих реализацию концепции устойчивого развития и социального государства в субъектах РФ, конституционных, уставных основ местного самоуправления в субъектах РФ, защиты конституций, уставов и их развития в рамках конституционного, уставного процесса.

На основании изложенного, представляется, что рассматриваемые характеристики доктринального правопонимания конституций, уставов субъектов Российской Федерации как особого вида нормативного правового акта в свою очередь могут быть сгруппированы в две подсистемы: 1) понятие, правовая природа и содержание конституций, уставов субъектов Российской Федерации в контексте кон-

цепций социально-политического и правового развития; 2) понятие, сущность, правовая природа и содержание конституций, уставов субъектов Российской Федерации в контексте принципа федерализма и концепций регионального развития.

Понятие, сущность и содержание конституций, уставов субъектов Российской Федерации в контексте концепций социально-политического и правового развития включает их характеристики как нормативных правовых актов, обусловленных конкретно-исторической и социокультурной реальностью общественного развития, неизбежно отражает специфические черты правовой системы и правовой культуры государства и отдельных государственно-территориальных образований (составных частей федерации). На конституции (уставы) субъектов Федерации влияют такие факторы, как конституционные обычаи, судебные прецеденты, исторический путь государства, общая, политическая и правовая культура, национальные факторы, религия, этнический состав соответствующей территориальной общности.

Понятие, сущность и содержание конституций, уставов субъектов Российской Федерации в контексте принципа федерализма и концепций регионального развития раскрывается через такие показатели как форма, структура и основное содержание конституций, уставов субъектов Российской Федерации, предмет конституционного, уставного регулирования на уровне субъектов Российской Федерации; конституции, уставы субъектов Российской Федерации в системе нормативных правовых актов Российской Федерации; конституционно-правовое обоснование регулирования конституциями, уставами субъектов отдельных институтов и поединститутов конституционного права Российской Федерации, к которым, в частности, относятся конституционный, уставной статус субъекта РФ, система государственной власти и местного самоуправления в субъекте РФ; гарантии и защита прав и свобод человека в субъекте РФ; конституционные, уставные основы экономического, социального, экологического и духовно-культурного развития субъектов РФ; правовая охрана конституций, уставов субъектов РФ и конституционный, уставной процесс субъектов РФ и некоторые другие.

Предметом доктринального правопонимания конституций, уставов субъектов Российской Федерации является конституционно-уставная материя – конституционные, уставные нормы, институты, поединституты, объектом – сущность, природа, свойства, функции и

иные характеристики, раскрывающие понятие, особенности и место конституций, уставов субъектов РФ в иерархии нормативных правовых актов.

Важным источником доктрины конституций, уставов субъектов РФ является конституционно-правовая практика. Наука не смогла бы должным образом выполнять свои задачи и развиваться, если бы не изучала процессы принятия и реализации норм конституций, уставов субъектов РФ; конкретную деятельность государственных органов, в том числе судов, по применению конституционных, уставных норм; их исполнение, соблюдение и использование гражданами и другими субъектами конституционных, уставных отношений. Поэтому изучение и анализ юридической практики – важное условие формулирования доктрины конституции, устава субъекта РФ как особого вида нормативного правового акта.

Для формирования, развития и реализации конституций, уставов субъектов РФ характерно повышение роли судебной практики. В институциональном смысле это выражается в том, что наряду с судами общей юрисдикции и арбитражными судами, в России в настоящее время функционируют органы конституционного правосудия – Конституционный Суд РФ и конституционные (уставные) суды субъектов РФ.

Научная оправданность доктрины доказывается результатами процесса ее воплощения. В случае успешной и долговременной реализации доктрина конституций, уставов субъектов РФ может приобрести характер теории.

Таким образом, в результате проведенного исследования мы можем прийти к следующим выводам:

1. Конституции, уставы субъектов Российской Федерации как источник и форма конституционного права Российской Федерации основывается на доктрине, раскрывающей три основные характеристики.

Первая основная характеристика касается predeterminedности возникновения, объективной необходимости и обусловленности конституций, уставов субъектов РФ. Именно такая характеристика отражает качества конституции, устава субъекта РФ как источника права. В этом контексте важное значение имеет обоснование генезиса возникновения, понятия и правовой природы конституции, устава субъекта РФ как источника права. Правовая природа в свою очередь раскрывается через такие ключевые категории, как свойства и функции конституций, уставов субъектов Российской Федерации, отражающие уникальное предназначение данного вида нормативных правовых актов.

Вторая основная характеристика раскрывает особенности и место конституций, уставов субъектов РФ как формы права. В этом контексте значение имеет определение соотношения конституций, уставов субъектов РФ с другими нормативными правовыми актами в иерархически организованной правовой системе Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Третья основная характеристика связана с выявлением формы, структуры и содержания конституций, уставов субъектов Российской Федерации, тех его качеств, которые отличают данную форму права от других форм права как правовых регуляторов конституционных, уставных общественных отношений.

2. Конечные цели доктринального правопонимания конституций, уставов субъектов Российской Федерации – это определение их понятия, правовой природы, основного содержания, т.е. предмета конституционного, уставного регулирования, а также выявление закономерностей возникновения, функционирования и развития конституций, уставов субъектов РФ как источника и формы конституционного права в контексте концепций социально-политической, государственно-правовой и аксиологической обусловленности, реализации принципа федерализма и задач регионального развития.

## **СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ**

1. Васильев А. В. «Источники и форма права» как научная категория / А. В. Васильев // Источники права: проблемы теории и практики : материалы конф. 22–25 мая 2007 г. – М. : РАП, 2008. – С. 36–45.
2. Ершов В. В. Правовое и индивидуальное регулирование общественных отношений / В. В. Ершов. – М. : РГУП. – 628 с.
3. Зивс С. Л. Источники права / отв. ред. В. П. Казимирчук ; С. Л. Зивс. – М. : Наука, 1981. – 239 с.
4. Калинин А. Ю. Форма (источник) права как категория в теории государства и права / А. Ю. Калинин, С. А. Комаров // Правоведение. – 2000. – № 6. – С. 3–10.
5. Кутафин О. Е. Источники конституционного права Российской Федерации / О. Е. Кутафин. – М. : Юристъ, 2002. – 348 с.
6. Марченко М. Н. Источники права : учеб. пособие / М. Н. Марченко. – М. : Проспект ; ТК Велби, 2005. – 760 с.
7. Нерсесянц В. С. Общая теория права и государства : учеб. для юрид. вузов и фак. / В. С. Нерсесянц. – М. : Норма ; Инфра-М, 1999. – 552 с.

8. Общая теория государства и права. Академический курс : в 2 т. / В. В. Борисов [и др.]. – М. : Зерцало, 1998. – Т. 2. – 640 с.

9. Экимов А. И. К методологии анализа источников права / А. И. Экимов // Источники права: проблемы теории и практики : материалы конф. 22–25 мая 2007 г. – М. : РАП, 2008. – С. 29–35.

### **Информация об авторе**

*Степаненко Алексей Сергеевич* – доктор философских наук, доцент, директор Восточно-Сибирского филиала ФГБОУВО «Российский государственный университет правосудия», зав. кафедрой гуманитарных и социально-экономических дисциплин 664074, г. Иркутск, ул. Ивана Франко, д. 23а; e-mail: mail@esbrsuj.ru.

### **Information about the author**

*Stepanenko Aleksey Sergeevich* – Doctor of Philosophy, Associate Professor, Director of the East-Siberian Branch of the Russian State University of Justice, Head of the Department of Humanitarian and Socio-Economic Disciplines, 664074, Irkutsk, Ivana Franko Street, 23a; e-mail: mail@esbrsuj.ru.

## **ПРОБЛЕМА БИНАРНОСТИ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРИНЦИПОВ СВОБОДЫ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И ПРИНЦИПА СОЦИАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВА**

В статье автор рассматривает противопоставление конституционных принципов свободы предпринимательской деятельности и социального государства. Данная мысль возникла ввиду знаменательного события для нашего государства – юбилея Основного закона Российской Федерации. Затронутая проблема освещает возможность сочетания принципа свободной предпринимательской деятельности и принципа социального государства. Из проведенного анализа можно сделать вывод, что гарантированная конституцией свобода предпринимательской деятельности является относительной и ее неабсолютность обусловлена конституционным ограничением. Отметим, что признавая приоритет одной из бинарных свобод в одних случаях, в иных ситуациях другая бинарная свобода может пользоваться преимуществом.

*Ключевые слова:* Конституция РФ; предпринимательская деятельность; свобода предпринимательской деятельности; принцип; социальное государство.

**N. N. Sukhanova**

## **THE PROBLEM OF THE BINARITY OF CONSTITUTIONAL PRINCIPLES OF ENTREPRENEURIAL FREEDOM AND THE PRINCIPLE SOCIAL STATES**

In the article the author tells about the duality of the constitutional principles of freedom of entrepreneurial activity and the social state. This idea arose in view of a significant event for our state – the Anniversary of the Basic law of the Russian Federation. The problem highlights the possibility of combining the principle of free enterprise and the principle of the social state. From the analysis it turns out that the freedom of entrepreneurial activity guaranteed by the Constitution is relative and its non-absoluteness is due to the restriction by the state itself. Many Russian constitutionalists rightly proceed from the need to combine the rights and



freedoms of some subjects with the rights of others. However, for Russian science and practice, including the constitutional Court of the Russian Federation, the freedom of entrepreneurial activity is possible only within the limits of the prohibitions and restrictions established by the state.

*Keywords:* The Constitution of the Russian Federation; entrepreneurial activity; freedom of entrepreneurial activity; principle; social state.

В этом году 12 декабря Основному закону нашей страны исполняется 25 лет. В связи с юбилеем данного акта проявился интерес в бинарности конституционных принципов свободы предпринимательской деятельности и социального государства, что породило ряд вопросов, таких как: возможно ли сочетание принципа свободной предпринимательской деятельности и принципа социального государства? Насколько абсолютна или относительна свобода предпринимательской деятельности? Чем предпринимательская деятельность может ограничиваться? Должна ли предпринимательская деятельность вообще ограничиваться?

Соотношение двух принципов основано на определенных положениях действующей Конституции.

Во-первых, в ч. 1 ст. 7 Конституции РФ говорится, что Россия есть «социальное государство». Основная задача социального государства – это «создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека» [1, с. 35]. Вместе с тем представляется, что практика реализации указанного положения показывает сложность в реализации идеи социального государства в России.

Главная задача социальной политики – «достижение благосостояния человека и общества, обеспечение равных и справедливых возможностей для развития личности» [1, с. 36]. Задачами проводимой в стране экономической, социальной политики является создание механизма рыночного хозяйства и на них основе найти новые формы социальной защиты граждан в изменившихся условиях. Вместе с тем эти задачи в нашей стране решаются медленно. Иными словами, социальное государство можно рассматривать скорее как цель, чем как реальное состояние современного российского государства.

Во-вторых, ч. 1 ст. 8 Конституции РФ гласит, что «в Российской Федерации гарантируется свобода экономической деятельности». Экономическая свобода – это, прежде всего, свобода предпринимательства. Свобода предпринимательской деятельности представляет собой универсальный принцип конституционного права, объединяю-

щий в своем составе несколько относительно самостоятельных принципов правового регулирования отношений в сфере предпринимательской деятельности (принцип свободы договора, общедозволительный принцип, принцип свободы конкуренции и др.). Российская конституционно-правовая модель взаимоотношений органов государственной власти и бизнеса основана на принципе экономической свободы. Она основывается на признании объективно существующих пределов регулирования органов государственной власти предпринимательской деятельности [3].

Таким образом, в ч. 1 ст. 7 и ч. 1 ст. 8 фигурируют такие слова как «свобода», «развитие». В первом случае свобода человека (личности), во втором – свобода одной из видов деятельности индивида – предпринимательской деятельности. По сути оба эти принципа не только соотносятся в какой-то степени, но и непосредственно взаимосвязаны, ведь государство должно развиваться, вот и получается, что из одного вытекает другое. Государство должно обеспечивать «свободу», своего рода, а без развития не быть государству.

Так, одной из функций социального государства является экономическая. Реализуя эту функцию, государство обеспечивает свободу экономической деятельности, свободное движение товаров, услуг, финансовых и других ресурсов, что определяется как единство экономического пространства всей страны. Экономическая свобода подразумевает санкционированный и гарантированный государством правовой режим, при котором осуществляются действия по ликвидации монополий всех видов, препятствующие гражданам и юридическим лицам заниматься предпринимательской деятельностью в организационно-правовых формах, а также отсутствуют или сведены к минимуму излишние меры государственного контроля и нормативного регулирования, ограничивающая частое предпринимательство. Гарантия этих принципов обеспечивается тем, что акты органов государственной власти и управления, а также должностных лиц, ограничивающие движение товаров и услуг на внутреннем рынке, будут признаны недействительными. Например, в российский период дефицита товаров на дорогах между некоторыми государствами стояли посты, запрещающие провозить продукты из одного края в другой [2, с. 28].

Согласно ст. 34 Конституции РФ «каждый имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности. Не допускается экономическая деятельность, направлен-

ная на монополизацию и недобросовестную конкуренцию». Не случайно сама формулировка, указанная в конституции, актуализирует соотношение права и свободы в регулировании вопросов, связанных с осуществлением предпринимательской деятельности.

Закрепляя свободу предпринимательской деятельности, государство лишь указывает вектор развития, направленный на предоставление человеку возможности создавать интеллектуальный или материальный продукт и продавать его на свободном рынке товаров и услуг за счет использования собственного и наемного труда, что делает невозможным свободную предпринимательскую деятельность. Однако неабсолютный характер этой свободы не означает, что она находится в иерархии прав и свобод в самом непривилегированном положении, в связи с этим возникает вопрос о важности данной свободы и возможности пренебрежения ею ради соблюдения и реализации других прав и свобод. Решение этой проблемы важно для будущего развития страны, поскольку гармоничное развитие общества становится невозможным без кардинального решения вопроса о приоритетах экономической политики государства.

В настоящее время в России наблюдается замедление экономического развития, а предпринимательская деятельность рассматривается как сфера, для которой необходимы различные ограничения со стороны государства для достижения общественного интереса, т.е. предпринимательская деятельность, по своей природе свободная, рассматривается с позиции публично-правовых начал [3, с. 49]. Здесь уместно говорить о процессе подавления частного права правом публичным, частных интересов публичными интересами. Например, западное понимание конституционализма основано на противоположных принципах: ограничение власти для развития предпринимательства. Западная наука основывалась прежде всего на признании экономических отношений источниками права, поэтому свобода предпринимательства на Западе также не считается абсолютной.

Основными задачами ограничения предпринимательской деятельности являются обеспечение безопасности потребителей услуг, представляемых предпринимателями, а также обеспечение частных и государственных стартапов в сфере предпринимательской деятельности [4, с. 50].

Возможность принудительного сочетания социального и экономического принципов предпринимательства является иллюзией, так как предприниматель и без прямых указаний законодателя выполняет

свои социальные функции, например, в процессе мотивации работника к повышению качества работы, хозяйственной деятельности работника, что выгодно самому предпринимателю. Принцип свободы предпринимательской деятельности, предполагает предоставление возможности выбора средств для достижения различных целей, в то время как введение ограничений для этого конституционного принципа возможно, но невозможность четко определить границы государственного вмешательства в деятельность бизнес-структур ставит вопрос о том, насколько необходимо такое вторжение, если априори государство стремится оказывать существенное влияние на предпринимателей, но такое давление способствует исчезновению предпринимательства, особенно не связанных с оказанием работ и услуг для нужд государственных систем [4, с. 51].

Итак, принцип свободы предпринимательской деятельности соотносится с принципом социального государства, но и нельзя не упомянуть об их непосредственной взаимосвязи, так как государство должно развиваться, и без двух этих составляющих (свобода и развитие) социальному государству не быть. Свобода предпринимательской деятельности может развиваться в установленных государством запретах и ограничениях, этим фактом и подтверждается неабсолютность свобода предпринимательства. Стоит отметить, что базовые принципы, заложенные в Конституции России, не должны противоречить общей модели социального государства, в противном случае не может идти речи о гармоничном развитии государства.

## **СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ**

1. Диогенова А. А. Проблемы соблюдения прав и свобод человека и гражданина при реализации идеи социального государства в Российской Федерации / А. А. Диогенова, Е. М. Якимова // Правозащитная деятельность органов государственной власти: проблемы и перспективы : материалы круглого стола с междунар. участием, Иркутск, 2012. – С. 35–38.

2. Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. С. А. Комарова. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Юрайт, 2018. – 333 с.

3. Конституция Российской Федерации со всеми изменениями и дополнениями. Комментарий к статьям КРФ (Основного закона государства). Судебная практика и помощь юристов [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://constrf.ru/razdel-1/glava-1/st-8-krf>.

4. Якимова Е. М. Концепция свободы предпринимательской деятельности как элемент экономической основы конституционного строя в России и мире: поиск оптимального решения / Е. М. Якимова // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. – 2018. – № 1. – С. 47–51.

#### **Информация об авторе**

*Суханова Надежда Николаевна* – студент Института государства и права, Байкальский государственный университет, 664003, г. Иркутск, ул. Ленина, д. 11, e-mail: nadya.basta@mail.ru.

#### **Information about the author**

*Sukhanova Nadezhda Nikolaevna* – student, Institute of Law and State, Baikal State University, Lenin st., 11, Irkutsk, 664003, e-mail: nadya.basta@mail.ru.

**ПРЕЗУМПЦИЯ НЕВИНОВНОСТИ В КОНСТИТУЦИИ РФ  
И АНТИКОРРУПЦИОННОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО:  
К ВОПРОСУ О КОНТРОЛЕ НАД РАСХОДАМИ  
ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ И СЛУЖАЩИХ**

Борьба с коррупцией – одно из приоритетных направлений государственной политики не только в России, но и в зарубежных странах. Государство использует различные правовые инструменты для пресечения различных коррупционных проявлений. В статье рассматривается правовое регулирование контроля над расходами должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления, государственных и муниципальных служащих, и возможность обращения движимого и недвижимого имущества, законность происхождения которого не доказана его владельцем, в пользу Российской Федерации, в контексте соблюдения конституционных положений о презумпции невиновности, а именно ст. 49 Конституции Российской Федерации. Анализируется зарубежный опыт применения аналогичных форм контроля, отмечается положительный опыт установления контроля над расходами должностных лиц в зарубежных странах. Автором сформулировано предложение о приведении антикоррупционного законодательства в соответствие с Конституцией Российской Федерации.

*Ключевые слова:* контроль над расходами; борьба с коррупцией; должностные лица; незаконное обогащение.

**A. R. Shastina**

**PRESUMPTION OF INNOCENCE IN CONSTITUTIONS  
OF THE RUSSIAN FEDERATION AND THE ANTI-CORRUPTION  
LEGISLATION: TO THE QUESTION OF CONTROL  
OVER EXPENSES OF OFFICIALS AND EMPLOYEES**

Fight against corruption – one of the priority directions of state policy not only in Russia, but also in foreign countries. The state uses various legal tools for suppression of various corruption manifestations. In article legal regulation of control over expenses of officials of public authorities and local government, the public and municipal servants, and a possibility

of the address of personal and real estate which legality of origin is not proved by its owner, in favor of the Russian Federation, in the context of observance of the constitutional regulations on a presumption of innocence, namely Article 49 of the Constitution of the Russian Federation is considered. Foreign experience of application of similar forms of control is analyzed, positive experience of establishment of control over expenses of officials in foreign countries is noted. The author formulated the offer on reduction of the anti-corruption legislation in compliance with the Constitution of the Russian Federation.

*Keywords:* control over expenses; fight against corruption; officials; illegal enrichment.

Борьба с коррупцией является одной из важнейших государственных задач, в рамках которой в Российской Федерации за последние годы приняты различные нормативно-правовые акты, направленные на минимизацию данного явления в структурах власти и его негативных последствий [1, с. 67].

С 1 января 2013 г. Федеральным законом от 03.12.2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» введен в действие институт контроля за расходами чиновников.

В указанном Федеральном законе, перечислен круг лиц, на которых распространяется его действие: это не только сами должностные лица и служащие, а также их супруги и несовершеннолетние дети.

В случае, если чиновник или члены его семьи (супруг/супруга, несовершеннолетние дети) в течение отчетного года расходуют на совершение сделок по приобретению недвижимости, транспортных средств, ценных бумаг сумму, превышающую общий доход данного лица, его супруги (супруга) за три последних года, то в отношении его принимается решение об осуществлении контроля за расходами.

Законом установлен порядок осуществления контроля за расходами чиновников, их супруг (супругов) и несовершеннолетних детей, а также механизм обращения в доход государства имущества, в отношении которого не представлено сведений, подтверждающих его приобретение на законные доходы.

Указанные лица должны самостоятельно предоставлять сведения об источниках доходов, потраченных на приобретение имущества. Логично предположить, что в случае, если лицо расходует средства, полученные в результате коррупционной деятельности, сообщать об

этом оно вряд ли станет. Поэтому информацию о дорогостоящих приобретениях могут представлять правоохранительные органы, иные государственными органы, органы местного самоуправления, работники подразделений по профилактике коррупционных правонарушений, должностные лица Банка России, государственные корпорации, ПФР, ФСС, ФОМС; руководящие органы политических партий и общероссийских общественных объединений; Общественная палата РФ; общероссийские СМИ. В случае принятия решения об осуществлении контроля над расходами служащего, проверяются сведения о расходах и определяется их соответствие доходам. Если установлено несоответствие, то служащий может быть уволен за непредставление сведений о расходах и источниках доходов, за счет которых была совершена сделка. Если в ходе процедуры контроля выявлено, что расходы лица не соответствуют полученным доходам, то материалы проверки в трехдневный срок направляются в органы прокуратуры и те, в свою очередь, принимают решение о направлении в суд заявления об обращении в доход государства имущества, приобретенного на неподтвержденные доходы. Если в ходе контроля выявлены признаки преступления, административного или иного правонарушения, то соответствующие материалы будут направлены в компетентные органы для решения вопроса о привлечении лица к уголовной или административной ответственности. То есть если служащий не смог доказать законность получения средств, которые использовались на приобретение имущества, но при этом, признаков преступления или иного правонарушения не выявлено, к нему применяются меры наказания в виде обращения искомого имущества в доход государства.

Насколько это соответствует установленной Конституцией РФ (ст. 49) презумпции невиновности? В свое время, председатель Конституционного суда РФ В. Д. Зорькин согласился, «что в какой-то части бремя доказывания невиновности может лежать не на государстве, а на самом лице, действие которого подвергается сомнению (так как ему необходимо доказать, что у него легальные источники доходов), однако переход от декларирования доходов к декларированию расходов позволит в большей степени... обеспечить прозрачность, в том числе и финансовую» [2, с. 19].

Интересна позиция самого Конституционного суда РФ, выраженная в его решениях. Так, в Постановлении от 29 ноября 2016 г. № 26-П отмечено, что федеральный законодатель, создавая такие правовые механизмы, вправе устанавливать повышенные требования



к репутации лиц, занимающих публичные должности, с тем, чтобы у граждан не рождались сомнения в их нравственных качествах и, соответственно, в законности и бескорыстности их действий как носителей публичной власти. Суд обосновывает законность применения изъятия имущества, ссылаясь на нормы международного права, посвященные борьбе с коррупцией, однако в этих нормах говорится об уголовных преступлениях и конфискации имущества, полученного в результате незаконного обогащения. Между тем в рассматриваемой норме Федерального закона № 230-ФЗ речь идет и о тех случаях, когда признаков преступления и иного правонарушения нет, но имущество обращается в пользу государства.

Такая ситуация позволяет иметь мнение, что обращение имущества в пользу государства не связанное с преступлением, не подпадает под действие ст. 49 Конституции РФ, которая установила презумпцию невиновности именно для уголовного судопроизводства.

Нельзя не согласиться с тем, что сама идея контроля над доходами и расходами лиц, замещающих публичные должности (а это в полной мере относится и к местному самоуправлению) играет важную роль в антикоррупционной политике любого государства. Если обратится к зарубежному опыту, то многие государства, уделяющие должное внимание борьбе с коррупцией (а таких, в настоящее время, подавляющее большинство) устанавливают обязанность служащих и иных лиц, замещающих публичные должности, отчитываться о полученных доходах в налоговых органах, и это не всегда сочетается с особым контролем и над расходами.

Например, в Греции борьба с коррупцией действительно обрела конкретное лицо в реформах, введенных Европейским союзом и Международным валютным фондом для предотвращения валютного краха. Все избранные должностные лица должны были обнародовать свой доход и его происхождение, но до сих пор нет никакого контроля над расходами и достоверностью предоставленной информации.

На самом деле, готовность должностных лиц озвучивать свои траты и источники доходов, это не столько аргумент о потере государственных денег в результате коррупции или растрат, который служит основанием для принятия антикоррупционных законов, сколько аргумент в пользу безупречной политической этики и репутации. В этом контексте Великобритания использовала громкий скандал с *«отчетами о расходах»* в 2009 г., чтобы утвердить строгий перечень требований и сделать информацию о расходах легкодоступной для всех. В до-

полнение к имуществу и доходам избранных представителей в «реестре доходов должностных лиц» перечисляются любые понесенные расходы, и информация легкодоступна в Интернете.

Когда говорят о прозрачности избранных представителей, Скандинавские страны систематически приводятся в качестве примера. Уже очень длительное время в Швеции установлен и действует «принцип прозрачности»: каждый может иметь доступ к любому публичному документу. Тем не менее в 1995 г. один из членов шведского правительства, был вынужден уйти в отставку после совершения мелких внутренних покупок с помощью своей банковской карты, и, похоже, установил правовую практику в одной из наименее коррумпированных стран Европы.

Во Франции, в которой борьба с коррупцией стоит остро, так как это явление существуют везде, несмотря на законодательство, общество недовольно неспособностью или отсутствием желания избранных должностных лиц принять, что их определение этики устарело и прежняя политика в этой сфере должна быть модернизирована. Таким образом, когда СМИ раскрыли систему растраты государственных средств в Сенате, французские политики не отрицали этого факта, называя его «практикой французской политической жизни».

В ответ на это, в ноябре 2017 г., во Франции в социальных сетях родилась гражданская инициатива – кампания «Прозрачный парламент», размещенная на одноименном сайте, позволила пользователям Интернета задавать своим депутатам в Твиттере такие вопросы, как: «Вы поддерживаете контроль над своими расходами со стороны Счетной палаты?». Или: «Вы бы приняли учреждение внешнего контроля ваших расходов, в соответствии с мандатом?» Если некоторые избранные должностные лица ответили и показали свои расходы с хэштегом #ParlementTransparent (Прозрачный парламент), подавляющее большинство из 925 парламентариев промолчали [5].

Глава нового французского антикоррупционного агентства и сторонник контроля над расходами должностных лиц, утверждает: «Когда вы знаете, что вас контролируют, это является сдерживающим фактором и облегчает обнаружение девиантного поведения» [6].

Если обратиться к опыту США, где контроль над расходами также осуществляется, то перечень трат, по которым необходимо отчитываться, не ограничивается только имуществом, должностные лица обязаны сообщать о крупных расходах на образование детей, отдых, иных развлечениях [4].

Однако, анализ опыта зарубежных стран свидетельствует о том, что изъятие (конфискация) имущества всегда связана с установлением факта незаконного обогащения, и согласуется с презумпцией невиновности.

По данным прокуратуры [3], за 2017 г. почти на треть (с 361 до 462) возросло число инициированных прокурорами процедур контроля за соответствием расходов доходам. По их результатам за год действия поправок в органы прокуратуры поступило 47 материалов, по которым прокурорами направлено 35 исков в суды на сумму 9,7 млрд р. При этом уже удовлетворено 26 из них на сумму 9,2 млрд р. Почти в 4 раза (с 34,1 млн до 134,9 млн р.) возросла совокупная стоимость обращенного в доход государства имущества, в отношении которого не представлено сведений о его приобретении на законные доходы. Признавая эффективность рассматриваемого инструмента борьбы с коррупцией, необходимо привести его в соответствие с действующими нормами ст. 49 Конституции РФ и криминализировать осуществление расходов, законность происхождения которых невозможно установить.

## **СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ**

1. Евдокимов К. Н. Актуальные вопросы обеспечения информационной безопасности Российской Федерации: уголовно-правовые и криминологические аспекты / К. Н. Евдокимов, Н. Н. Таскаев // Обеспечение национальной безопасности России в современном мире : материалы междунар. науч.-практ. конф. – Иркутск, 2016. – С. 66–74.

2. Зорькин В. Д. Коррупция как угроза стабильному развитию общества / В. Д. Зорькин // Журнал российского права. – 2012. – № 7. – С. 18–21.

3. О результатах работы органов прокуратуры Российской Федерации по надзору за исполнением законодательства о контроле за соответствием расходов чиновников их доходам по итогам 2017 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.genproc.gov.ru/smi/news/news-1342246>.

4. Юлегин А. А. Институт декларирования доходов и имущества публичными должностными лицами как инструмент противодействия коррупции: зарубежный опыт и российские реалии [Электронный ресурс] : докл. на семинаре, г. Москва, 9 дек. 2011 г. – Режим доступа [http://economy.gov.ru/minec/about/structure/dknrd/doc20111209\\_018](http://economy.gov.ru/minec/about/structure/dknrd/doc20111209_018).

5. Gorin C. La lutte anticorruption en Europe : à chacun son rythme! [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.eurosorbonne.eu/2017/02/23/lutte-anticorruption-europe-a-chacun-rythme>.

6. L'agence française anticorruption mise sur la prévention [Электронный ресурс]. – Режим доступа <https://www.capital.fr/economie-politique/lagence-francaise-anticorruption-mise-sur-la-prevention-1254360>.

### **Информация об авторе**

*Шастина Анжелика Размиковна* – старший преподаватель кафедры государственно-правовых дисциплин института государства и права Байкальского государственного университета, 664003, г. Иркутск, ул. Ленина, 11, e-mail: [shastina.ar@gmail.com](mailto:shastina.ar@gmail.com).

### **Information about the author**

*Shastina Anzhelika Razmikovna* – Senior Lecturer, the Department of State and Legal Disciplines, the State and Law Institute, Baikal State University, 664003, Irkutsk, Lenin St., 11, e-mail: [shastina.ar@gmail.com](mailto:shastina.ar@gmail.com).

## **КОНСТИТУЦИЯ И ПРАВОВОЙ ИМИДЖ СТРАНЫ: ЭКОНОМИЧЕСКИЙ АСПЕКТ**

В статье автор вводит понятие правового имидже государства. Автор обосновывает данное понятие и считает его важным условием существования государства. Также автор выделяет внешний и внутренний правовой имидж государства. В конце статьи автор дает ряд рекомендаций, которые помогли бы России существенно увеличить свой правовой имидж: как внутренний, так и внешний.

Также автор дает ряд рекомендаций по возможным путям совершенствования конституционного законодательства в России. Данные рекомендации включают комплекс мероприятий по введению таких понятий, как право человека на природу, закрепление этики госслужащих, а также повышенных порогов оплаты труда для самого младшего звена госслужащих, предлагая прописать это в отдельных статьях Конституции.

*Ключевые слова:* правовой имидж государства; внешний правовой имидж государства; внутренний правовой имидж государства; правовое государство.

**A. A. Shemetev**

## **CONSTITUTION AND LEGAL IMAGE OF COUNTRY: THE ECONOMIC ASPECT**

The author introduces the concept of the legal image of the state in this paper. The author justifies this concept and considers it as an important condition for the existence of any state. The author also identifies the external and internal legal image of a state. It is at the end of the paper, where the author makes a number of recommendations that would help Russia to significantly increase its legal image: both internal and external.

The author also gives a number of recommendations on possible ways to improve the constitutional legislation in Russia. These recommendations include a set of measures for introducing such concepts as: human right to nature, the consolidation of ethics of civil servants, as well as increased wage thresholds for the lowest levels of civil servants, proposing to prescribe this in separate articles of the Constitution.

*Keywords:* legal image of state; external legal image of state; internal legal image of state; constitutional state.

Не хотелось бы в этой статье рассматривать общеизвестные теоретические проблемы конституции, как например, могут ли недра и природные ресурсы находится в форме собственности, отличающейся от общенародной (об этой проблеме постоянно говорят, даже Президент нашей страны). Или об избирательности применения конституционных основ в России. Проблема иерархии и возможного уклонения от полноты наказания соразмерно принесенному обществу ущерба или негативного влияния (как и сам факт такого наказания) – является не новой. О ней тоже широко говорят. Пока, к сожалению, практика решения данной проблемы не позволяет России повысить свой международный правовой Имидж.

Или вопросы компетенции. Сегодня даже по федеральным каналам иногда показывают как некоторые представители системы власти в открытую хвастаются что получили образование как бы «на халяву», по принципу: «мы же не дети, чтобы учиться» (это из цитаты, показанной по каналу). Это тоже старая наболевшая проблема, которую России еще предстоит решить.

И также не хотелось бы говорить много о проблеме практики применения Конституции, как например, случай, когда 15 человек задержали в День Конституции России де-факто за публичное чтение той самой Конституции России [напр., 1], де-факто приравняв данным казусом Конституцию РФ к экстремистской литературе, которую нельзя даже читать публично. Даже были штрафы по данному делу, даже на 20 000 р. по решению суда.

Конечно, официально ни суды, ни государство не признает никогда этих проблем в открытую. Всегда есть лазейки.

Но это все темы «заезженные», по ним уже много всего сказано и издано. И, к сожалению, наличие названных проблем наносит серьезный урон Правовому Имиджу страны.

А что такое сам правовой имидж. С этим термином важно определиться. Я так понимаю, что данный термин никогда в научную литературу не вводился. Поэтому очень важно дать ему определение.

Правовой Имидж Государства – это некая качественная оценка всей правовой иерархии нормативных актов, практик правоприменения, а также некий интегральный уровень того, насколько система за-

конотворчества и законоприменения в стране максимально близка к эталонной концепции Правового Государства.

Теоретики права говорят, что сегодня правового государства не построено ни в одной стране мира, поскольку на данный процесс необходимы огромные сроки стабильного и планомерного наращивания взаимоотношений между обществом и государством. На мой взгляд, ближе всех к правовому государству сегодня стоит Канада, поскольку именно в данной стране удалось создать правовую систему при которой множество субкультур общества сохраняются в максимальном объеме, включая язык, традиции, стиль и уклад жизни, а также само качество жизни. Канада много лет являлось эталоном для своего единственного соседа по континенту – США, поскольку именно в Канаде удалось впервые в истории отойти от национализма (в период рабовладения) и более-менее приравнять людей разных бэкграундов и культур.

Хотя с тех пор США идет свое дорогой строительства правового государства, тем не менее, вероятно, Канада все же ближе к данному определению. Хотя, автор понимает, что вопрос спорный.

К тому же, в Канаде минимизированы негативные влияния государства, влияющие на Правовой Имидж.

Правовой имидж государства можно поделить на внешний и внутренний.

Внутренний правовой имидж страны – это некая норма того, как воспринимает свое взаимодействие с государством общество в рамках сложившейся системы правоотношений.

Например, внутренний правовой имидж СССР времен Сталина был лишь декларативно высоким (тосты: «за Родину», «за Сталина» звучали повсеместно). Но на практике внутренний правовой имидж СССР был невероятно низким. Люди называли ВКПб – Вторым Крепостным Правом Большевиков. Многие люди после названных тостов, особенно подвыпив, могли сказать то, как они на самом деле относятся к государству и к Сталину.

Думаю, низкий внутренний правовой имидж СССР, накопившийся за период пропаганды и репрессий – и есть одна из ключевых причин развала этой страны – никто из людей просто не вышел поддержать рушившееся государство, практика правоприменения по отношению к общественным понятиям справедливости была, по мнению тогдашнего общества, очень низка.

Внешний правовой имидж страны – это то, как видят систему правоотношений внутри державы соседи данного государства: это и международные организации, и государственные аппараты других стран, и иностранные СМИ, и глобальная общественность в целом и даже спецслужбы.

Раз уж взяли тему СССР времен репрессий, то про так называемую «Конституцию Сталина» [2] во вне говорили, что это самая демократичная конституция в мире. Но все понимали, что все то, что написано в такой конституции – декларативно. То есть мировая общественность, по мнению автора, ставит за базис декларативность российской системы права, полагая, что есть некие более веские силы, которые «всем рулят». На мой взгляд, это идет еще с той самой первой «конституции Сталина».

Люди просто привыкли так думать. Как известно, стереотипы ломаются дольше всего.

Данный «гремучий тандем», когда внешний правовой имидж страны считают декларативным, а внутренний правовой имидж страны может не быть очень высоким, – все это накладывает существенные риски на экономическое развитие России.

Дело в том, что экономика любит стабильность.

На кризисах делают сверхкапиталы личности, которых не особо то любят, да и которых в экономическую жизнь страны лучше привлекать поменьше...

Я имею в виду настоящая экономика, а не экономика кризисов. Настоящая экономика любит стабильность.

Стабильность может обеспечить только система правового имиджа государства.

Для правового имиджа нужна качественная практика правоприменения на постоянной основе и без исключений.

Систему правоприменения может обеспечить только качественная система права.

Для создания такой системы нужны специалисты и заинтересованность.

Примерно так видит автор данной статьи этот расклад.

То есть вверху всего стоит стабильность. Ее поддерживает высокий и безупречный Правовой Имидж Страны. А внизу все упирается в систему права и правотворчества.



Между системой права и правотворчества и Правовым Имиджем Страны лежит прослойка в виде общественных пониманий справедливости и гуманизма.

У общества есть как бы свой внутренний сторож, третий глаз, если так можно выразиться, который мерит своим аршином каждую нормы права с одной стороны и соразмерность его применения с другой, взвешивая все это с той самой справедливостью.

То есть между Конституцией как Высшим Законом и Правовым Имиджем Государства лежат принципы справедливости и гуманизма, которые есть у общества.

Разница между внутренним и внешним Правовым Имиджем Государства – есть то, какое именно общество примеряет свои общие стандарты справедливости и гуманизма. Если наше, Российское – то это внутренний правовой имидж, а если иное – то это и есть компонент международного правового имиджа государства.

Без правового имиджа процветание государства невозможно. Государство с низким качеством человеческого капитала неконкурентоспособно в современной экономике.

Человеческий капитал любит «тепличные условия» больше, чем «грунтовые». Этими тепличными условиями, т.е. как бы парником, ограждающим общество от пагубных воздействий по определению нестабильной внешней среды и служит правовой имидж государства.

Важны не сами законы, а то, как они (эти самые законы) и практика их применения выглядит в глазах государства.

Если все ОК – человеческий капитал развивается, так как общество морально будет пребывать в состоянии стабильности, в котором лучше всего и развиваются те самые качества, которые и складывают человеческий капитал.

А как можно достичь высокого качества человеческого капитала без стабильности и максимального общественного достатка?

Ведь как еще можно объяснить, что в тех странах, где люди экономически живут хорошо – они конкурентоспособны (я имею в виду и сам человеческий капитал и сами страны).

Например, маленькая Финляндия делает до 1/5 мировых достижений в области IT-инженерии. А там всего 5 миллионов человек живет, прямо как у нас в Санкт-Петербурге.

Невозможно построить такое общество, где люди живут хорошо без максимального правового имиджа страны. Если люди не доверяют системе права государства и считают ее правоприменение неспра-

ведливым – не важно говорится ли об этом в слух, или как в СССР умалчивается – то все это приводит к максимальным рискам для существования государства.

Я полагаю, что это одна из ключевых причин развала СССР (речь об этом была ранее в рамках данной статьи). Если уж такого гиганта как СССР такая проблема смогла свалить (а это была Сверхдержава), то что же говорить о более маленьких и слабеньких странах, которых в мире порядка 260.

Доверие общества к системе правоприменения – это ключевое условие существования любой страны. Это и есть Внутренний Правовой Имидж.

Теперь о внешнем правовом имидже.

Ранее упоминалось и обосновывалось, что экономика любит стабильность. Так вот, именно в стабильные страны и вкладывают средства инвесторы, которых любая нормальная страна и должна привлекать.

Те инвесторы, которые делают деньги на кризисах – их лучше всегда держать подальше от экономики страны. Ну, скажите, зачем вам инвестор, который, скажем, все капиталы на войне заработал. Страна его привлекает, например, на строительный проект. А там что...? Как говорится, «как волка не корми...».

Таких примеров можно много привести: инвесторы, специализирующиеся на отмывании денег; инвесторы, специализирующиеся на торговле детьми; инвесторы, специализирующиеся на торговле органами; инвесторы, специализирующиеся на строительстве пирамид; инвесторы, специализирующиеся на финансово-мошеннических схемах; инвесторы, специализирующиеся на финансовых банкротствах крупных компаний или даже государств...

Автор спрашивает: зачем такие инвесторы государству?

Особенно если это внешние инвесторы – то пусть лучше и остаются они у «стран-конкурентов» России. Только в таком положении это может помочь России хоть как-то. Как говорится, «с паршивой овцы хоть шерсти клок». Раз уж существование таких «инвесторов» неизбежно – то лучше их держать подальше от государственной экономики чем поближе.

Поэтому автор данной статьи настаивает, что именно инвесторы, готовые вкладываться в стабильность – именно они и есть та целевая аудитория, которую страна должна привлекать (или развивать у себя изнутри).

А как этого добиться?

На этот вопрос есть хороший ответ: начать с формирования высокого Внешнего Правового Имиджа страны (а в случае с доморощенными инвесторами – то с внутреннего правового имиджа страны). То есть люди из вне должны не только знать о том, что правоприменение в стране справедливо и не избирательно, но также быть уверены что и их права будут защищать равноправно и без избирательного принципа. Люди должны быть уверены в стабильности и сохранности своих инвестиций. Для экономики это – Главное.

Поскольку конференция посвящена Конституции России – хотелось бы во второй части статьи раскрыть некоторые пункты, которые хотелось бы видеть в нашем конституционном законодательстве.

Я приведу лишь пример такой нормы, которую в принципе неплохо было бы ввести. Автор понимает, что это необязательно, но хотелось бы видеть ее в нашем основном законе.

Право человека на природу. Такое право, например, закреплено в Конституции Финляндии и ряда других государств.

В нашей Конституции защищается право собственности. Поскольку недра и Земля могут иметь форму собственности, то, получается, что резидент или турист должен знать: где какая земля по кадастру в России находится и кому принадлежит. Очень хочется верить, что даже у нашего государства есть подробная единая база данных по этому вопросу.

А так получается, что каждый должен знать то, что, возможно, не знает никто.

В противном случае, беря веточку для розжига костра человек формально может совершать преступление, даже кражу чужого имущества. Автор понимает, что пример спорный, но его цель не ввести Вас в заблуждение, а лишь привести пример и пищу для размышлений. Человек может и мха набрать для экибаны или полено для какого-нибудь самодельного изделия. Суть формально останется сутью – там, где право собственности не может перекрыться другими правами, возникают скользкие ситуации, которые должны регулироваться основным Законом Страны.

Право на природу позволило бы обойти вечный спор о том, где чья собственность и кто и что должен знать, отправляясь за пределы своих частных владений, как, например, квартиры или частного дома.

Автор предложил бы ввести право каждому человеку (вне зависимости от того, гражданин ли он России или просто турист из дале-

ка...) право оставаться как минимум одни сутки на любом участке природы, явно не огороженным по периметру.

Ограждение по периметру (закрепленное законодательно) позволило бы ограничить доступ широких масс к местам, куда им по разным причинам не следует ходить или ездить (например, к военным базам или закрытой частной территории).

А при отсутствии ограждения у человека, получается, формально пропадает право узнавать где чья собственность и что ему будет за пребывание на ней.

Второй пункт – это прописанный конституционно Кодекс Этики государственного служащего (в рамках отдельной статьи или пары статей).

Такое есть, например, в Финляндии. Иерархия высшего законодательства той страны говорит, что чиновник является государственным служащим народа, как следствие, не может жить жизнью более роскошной, чем средний класс такой страны, его семья и окружение не могут иметь аксессуаров роскоши (как, например, условно говоря, дома, коттеджи, автомобили или ручки по 30 миллионов) больше, чем имеет средний класс. Дети чиновников не могут получать образование за границей (такое есть во многих государствах – правда, у Финнов можно в ЕС без ограничений учиться, но, с другой страны, государство Финляндия – это часть другого государства – самого ЕС). Чиновники и их семьи должны быть ограничены в отдыхе за границей, включая траты, которые они могут себе позволить.

Ведь само значение «слуга народа» означает именно слугу. А как слуга массово может жить более роскошно, чем сам хозяин? Такое теоретически возможно лишь в одном случае... А это, в свою очередь, вредит правовому имиджу страны: как внутреннему, так и внешнему.

Например, в той же Финляндии так практически никогда не бывает, поскольку кодекс этики государственного служащего фиксирован на высших законодательных уровнях, а также практикой правоприменения.

Конечно, я мог бы здесь прорекламировать свой вуз – РАНХиГС при Президенте России, который с распростертыми объятьями будет готов обучить от начала и до конца детей всех государственных служащих, где есть желание, чтобы ребенок стал чиновником. Мог бы сказать, что мы готовим специалистов от колледжа и до ученой степени и сопровождаем их в жизнь, как можем.

Третий пункт – это зарплата низшим классам и чинам самих чиновников. Она очень маленькая, на взгляд автора.

Я не говорю здесь о зарплате высших государственных должностей – этот уровень более чем приемлем.

Речь идет здесь о конституционном закреплении зарплат низшего состава государственных служащих: как гражданских, так и военных и правоохранительных. Секретари судов, простые солдаты и полицейские, младшие чины и специалисты самых низших категорий, особенно в федеральных органах государственной власти, получают, на взгляд автора, недостойную зарплату.

А ведь именно на низы госаппарата и приходится физически наиболее кропотливая и интенсивная работа, самая бытовая и рутинная работа, которая помогает гражданам нашей страны.

Секретари суда с зарплатой 12 тыс. р./мес., младшие инспектора ФНС с зарплатой 15 тыс. р./мес., младшие специалисты таможни с зарплатой 15 тыс. р./мес., младшие помощники прокуроров с зарплатой 14 тыс. р./мес., младшие сотрудники полиции с зарплатой до 17 тыс. р./мес. – это условные примеры...

Считаю, что высокий доход самых младших государственных чинов, а также их продвижение по карьерной лестнице по выслуге лет должно быть зафиксировано на высшем конституционном уровне. Не должны они получать менее 2–3 средних окладов в их регионах прохождения государственной службы (а в идеале – они должны получать до 5 средних окладов). Это субъективное мнение автора.

Тогда уровень и качество государственной службы в России вырастет просто молниеносно и в разы. И правовой имидж государства тоже вырастет так же стремительно.

Закрепление данных норм законодательно на уровне Конституционного законодательства позволило бы, на взгляд автора, улучшить правовой имидж нашей державы как внутри ее, так и за ее пределами.

Поскольку статья тезисная, автор данной работы постарался изложить в тезисах свое видение понятия правового имиджа государства. Если у Вас есть своя позиция по данному вопросу, пожалуйста, не стесняйтесь ее отстаивать.

## **СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ**

1. В Москве задержали 15 человек за чтение Конституции у здания правительства // ОВД-Инфо. – 2016. – 12 дек.

2. Конституция СССР от 5 дек. 1936 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.hist.msu.ru/ER/Text/cnst1936.htm>.

3. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г.) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 дек. 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 дек. 2008 г. № 7-ФКЗ, от 5 февр. 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. – 2014. – № 31. – Ст. 4398.

### **Информация об авторе**

*Шеметев Александр Александрович* – кандидат экономических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (РАНХиГС), СЗИУ (Санкт-Петербург), 191000, г. Санкт-Петербург, Песочная набережная, 4, e-mail: anticrisis2010@mail.ru.

### **Information about the author**

*Shemetev Alexander Alexandrovich* – Candidate of Economic Sciences, Associate Professor at the Department of State and Municipal Administration, Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation (RANEPA), SZIU (St. Petersburg), Pesochnaya Embankment 4, St. Petersburg, 4191000, e-mail: anticrisis2010@mail.ru.

## БУКМЕКЕРСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В ФОКУСЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Актуальность темы представленной статьи обусловлена повышенным вниманием общества и государства к регулированию вопросов, связанных с индустрией развлечений, одним из проявлений которой является организация и функционирование букмекерских контор. В статье авторами сформулирована проблема изменения законодательства Иркутской области в части регулирования деятельности букмекерских контор. Анализируя федеральное и региональное законодательство, авторы приходят к выводу о целесообразности выведения букмекерских контор за пределы запрещенной игровой деятельности. Данная мера, по мнению авторов статьи, может иметь большой экономический эффект, в том числе в плане собираемости налоговых платежей.

*Ключевые слова:* региональное законодательство; запрет азартных игр; правовое регулирование; права человека; букмекерская контора.

S. I. Shishkin  
A. S. Morozova

## BOOKMAKING IN THE FOCUS OF LEGAL REGULATION

In the article, the authors formulated the problem of changing the legislation of the Irkutsk region in terms of regulating the activities of bookmakers. Analyzing the federal and regional legislation, the authors come to the conclusion that it is expedient to move bookmakers out of the limits of prohibited gambling activities. This measure, according to the authors of the article, can have a large economic effect, in particular, in terms of tax collection.

*Keywords:* the regional legislation; will lock gamblings; legal regulation; human rights; bookmaker office.

Все, что относится к сфере азарта, так или иначе надежно охвачено правовым регулированием, правовыми режимами в нашей стране. Законодатель выстроил прочную систему предохранения об-

щества от негативных последствий игровой деятельности. Более 10 лет действует федеральное и региональное законодательство в этой сфере, сложилась правоприменительная практика. Поэтому сейчас, с учетом всех нюансов правового и экономического толка, можно поставить вопрос об изменении некоторых подходов к этой сфере правового регулирования в Иркутской области. Наш субъект федерации теряет огромные средства налогов, находясь в окружении областей-соседей, которые избрали иной порядок правового режима букмекерской деятельности.

*Анализ федерального и регионального законодательства:*

Согласно ч. 4 ст. 5 Федерального закона от 29.12.2006 г. № 244-ФЗ «О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» (далее – О регулировании игровой деятельности) игорные заведения (*за исключением букмекерских контор, тотализаторов, их пунктов приема ставок*) могут быть открыты исключительно в игорных зонах в порядке, установленном настоящим Федеральным законом.

В соответствии с разъяснениями УФНС РФ по Иркутской области и УОБАО «О деятельности игорных заведений», основанному на содержании ч. 7 ст. 16 ФЗ о регулировании игровой деятельности, *органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе принять решение о запрете* на их территории (за исключением игорных зон) с 1 июля 2007 г. деятельности по организации и проведению азартных игр (в том числе в отношении отдельных видов игорных заведений).

Согласно закону Иркутской области «О запрете на территории Иркутской области деятельности по организации и проведению азартных игр» от 14 июня 2007 г. № 38-оз, с 1 июля 2007 г. *на территории Иркутской области* деятельность по организации и проведению азартных игр запрещена.

В соответствии с п. 6 ст. 4 ФЗ № 244 *деятельность по организации и проведению азартных игр* – деятельность по оказанию услуг по заключению с участниками азартных игр основанных на риске соглашений о выигрыше и (или) по организации заключения таких соглашений между двумя или несколькими участниками азартной игры. *Букмекерская контора* – игорное заведение, в котором организатор азартных игр заключает пари с участниками данного вида азартных игр.



*Административная ответственность за незаконную организацию и проведение азартных игр предусмотрена ст. 14.1.1 и ст. 14.1.1-1 КОАП РФ, уголовная – ст. 171.2 УК РФ,*

*Судебная практика:*

1. *Определение Верховного Суда РФ от 31.10.2007 г. № 66-Г07-11 «Об оставлении без изменения решения Иркутского областного суда от 22.08.2007 г., которым отказано в удовлетворении заявления о признании противоречащим федеральному законодательству Закона Иркутской области от 14.06.2007 г. «О запрете на территории Иркутской области деятельности по организации и проведению азартных игр»: «Отказывая в удовлетворении заявления ООО «ДЖОКЕР», суд исходил из того, что оспариваемый Закон принят в рамках полномочий субъекта Российской Федерации, предоставленных федеральным законодателем по вопросу организации и проведения азартных игр на территории субъекта Российской Федерации, не являющейся игорной зоной. Как следует из содержания оспариваемого Закона, предмет его регулирования имеет специальную направленность, а именно устанавливает запрет на осуществление деятельности по организации и проведению азартных игр на территории Иркутской области, что согласуется с требованиями Федерального закона «О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации», в соответствии со ст. 7 которого, органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе принять до 1 июля 2007 г. решение о запрете, начиная с 1 июля 2007 г. на территории субъекта Российской Федерации (за исключением игорных зон) деятельности по организации и проведению азартных игр (в том числе в отношении отдельных видов игорных заведений). А в силу ст. 9 этого же Федерального закона, к игорным зонам относятся территории Алтайского края, Приморского края, Калининградской области, Краснодарского края и Ростовской области. Таким образом, Иркутская область в игорную зону не входит. При таком положении выводы суда о соответствии федеральному законодательству Закона Иркутской области «О запрете на территории Иркутской области деятельности по организации и проведению азартных игр» являются правильными, а решение Иркутского областного суда об отказе в удовлетворении заявления ООО «ДЖОКЕР» – законным и обоснованным».*

2. *Определение Верховного Суда РФ от 12.01.2016 г. № 33-КГ15-22*: «В соответствии с ч. 7 ст. 16 Федерального закона № 244-ФЗ органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе принять до 1 июля 2007 г. решение о запрете начиная с 1 июля 2007 г. на территории субъекта Российской Федерации (за исключением игорных зон) деятельности по организации и проведению азартных игр (в том числе в отношении отдельных видов игорных заведений). В силу части 8 той же статьи принятые органами государственной власти субъектов Российской Федерации до дня вступления в силу настоящего Федерального закона решения о запрете деятельности по организации и проведению азартных игр (в том числе в отношении отдельных видов игорных заведений), об установлении ограничений этой деятельности на территории субъекта Российской Федерации (за исключением игорных зон) сохраняют свое действие. Статьей 1 Закона Иркутской области от 14 июня 2007 г. № 38-оз «О запрете на территории Иркутской области деятельности по организации и проведению азартных игр» (далее – Закон Иркутской области № 38-оз) запрещена деятельность по организации и проведению азартных игр на территории Иркутской области, начиная с 1 июля 2007 г. Судом установлено, что ООО «Санторин» зарегистрировано в качестве юридического лица и в соответствии с уставом осуществляет букмекерскую деятельность. Общество имеет лицензию на осуществление деятельности по организации и проведению азартных игр в букмекерских конторах и тотализаторах от 1 октября 2010 г. № 16, выданную Федеральной налоговой службой, переоформленную на основании решения лицензирующего органа – приказа от 25 ноября 2013 г. № ЕД-14-2/144@. Согласно приложению к лицензии одним из адресов мест осуществления лицензируемого вида деятельности является г. Иркутск, ул. Байкальская, д. 105а. Удовлетворяя иск, суды указали, что наличие у общества вышеуказанной лицензии само по себе не является достаточным основанием для занятия такого рода деятельностью на территории Иркутской области, поскольку не преодолевает запрет, установленный областным законом, изданным в пределах полномочий, предоставленных субъектам Российской Федерации ч. 7 ст. 16 Федерального закона № 244-ФЗ. В кассационной жалобе генеральный директор ООО «Санторин» просит об отмене судебных постановлений, ссылаясь на то, что суды неправильно истолковали Закон Иркутской области № 38-оз, которым нельзя было запретить деятельность букмекерских контор на территории указан-

ной области, поскольку это противоречило положениям ч. 4 ст. 5, ч. 4 ст. 14, ч. 9 ст. 16 Федерального закона № 244-ФЗ. Однако доводы кассационной жалобы о несоответствии Закона Иркутской области № 38-оз вышеприведенному федеральному законодательству являются несостоятельными, поскольку решением Иркутского областного суда от 22 августа 2007 г., оставленным без изменения определением Верховного Суда Российской Федерации от 31 октября 2007 г. № 66-Г07-11, заявление ООО «Джокер» о признании указанного Закона недействующим было отклонено. Суды не усмотрели какого-либо противоречия положений областного закона федеральному законодательству, а из буквального содержания Закона Иркутской области № 38-оз следует, что начиная с 1 июля 2007 г. на территории указанной области запрещена деятельность по организации и проведению азартных игр, в том числе в букмекерских конторах».

*Выводы:*

В соответствии с п. 31 ст. 12 Федерального закона от 04.05.2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» (далее – ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности») деятельность по организации и проведению азартных игр в букмекерских конторах и тотализаторах *подлежит лицензированию.*

Согласно ч. 2 ст. 9 Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности» юридическое лицо или индивидуальный предприниматель, получившие лицензию, вправе осуществлять деятельность, на которую предоставлена лицензия, *на всей территории Российской Федерации* и на иных территориях, над которыми Российская Федерация осуществляет юрисдикцию в соответствии с законодательством Российской Федерации и нормами международного права, со дня, следующего за днем принятия решения о предоставлении лицензии.

Таким образом, организаторы азартных игр в букмекерских конторах, имеющие выданную в установленном законом порядке лицензию, *вправе осуществлять* деятельность по организации и проведению азартных игр, в том числе на территориях субъектов Российской Федерации, где деятельность по организации и проведению азартных игр запрещена в соответствии с региональным законодательством. Вместе с тем законодательством РФ предусмотрена ответственность за нарушение таким организатором азартных игр решений о запрете деятельности по организации и проведению азартных игр, принятых уполномоченным органом субъекта Российской Федерации.

В рамках законодательства Российской Федерации у ФНС России *отсутствуют основания для того, чтобы отказать в выдаче лицензии* на осуществление деятельности по организации и проведению азартных игр в букмекерских конторах и тотализаторах в связи с осуществлением лицензируемого вида деятельности на территории субъектов Российской Федерации, где деятельность по организации и проведению азартных игр запрещена. Также у ФНС России *отсутствуют основания для применения мер воздействия* к таким лицензиатам в рамках лицензионного контроля.

Вместе с тем, Министерством финансов подготовлен проект Постановления Правительства РФ, которым предлагается дополнить Положение, утвержденное Постановлением Правительства РФ от 26.12.2011 г. № 1130, нормой, устанавливающей, что деятельность по организации и проведению азартных игр в букмекерских конторах и тотализаторах, расположенных вне игорных зон, может осуществляться только на территориях субъектов РФ, где деятельность по организации и проведению азартных игр не запрещена в соответствии с законодательством РФ. Также проектом дополняется перечень лицензионных требований, предъявляемых к соискателю лицензии при намерении осуществлять лицензируемый вид деятельности, а также к лицензиату при осуществлении лицензируемого вида деятельности, новым требованием, предусматривающим соблюдение решений о запрете деятельности по организации и проведению азартных игр, принятых органами государственной власти субъектов РФ.

Помимо этого, в соответствии с ч. 2 ст. 366 НК РФ, в объекты налогообложения, указанные в п. 1 ст. 366 НК РФ (процессинговый центр букмекерской конторы, процессинговый центр интерактивных ставок букмекерской конторы, пункт приема ставок букмекерской конторы) подлежит регистрации в налоговом органе по месту установки (месту нахождения) этого объекта налогообложения. Регистрация проводится налоговым органом на основании заявления налогоплательщика о регистрации объекта (объектов) налогообложения с выдачей свидетельства о регистрации объекта (объектов) налогообложения. Таким образом, действующее законодательство о налогах и сборах не содержит оснований для неисполнения *налоговым органом* обязанности по регистрации объектов налогообложения налогом на игорный бизнес, в связи с чем невыдача налогоплательщику в пятидневный срок свидетельства о регистрации при получении соответствующего заявления является нарушением положений п. 6 ст. 366 НК РФ.

Вместе с тем анализ судебной практики показал, что суды склонны занимать противоположную позицию в спорах, возникающих в связи с отказом налогового органа регистрировать объекты обложения налогом в сфере игорного бизнеса (дело № А05-2773/2008, дело № А13-5756/2008). В частности, суды указывали, что деятельность по организации и проведению азартных игр регулируется специальным нормативно-правовым актом, устанавливающим возможность принятия органами государственной власти субъектов РФ нормативно-правовых актов, регулирующих отношения в указанной сфере (в том числе – устанавливающих запрет на организацию соответствующего вида деятельности), следовательно, положения НК РФ являются общими по отношению к правилам, установленным данными актами, и применяются постольку, поскольку не противоречат им. В этой связи, в случае незаконного ведения организатором азартных игр игорного бизнеса (т.е. осуществления им деятельности по организации и проведению азартных игр на территории субъекта РФ, в котором в соответствии с региональным законодательством игорная деятельность запрещена) отказ налогового органа в регистрации объектов налогообложения не может считаться нарушающим права и законные интересы организатора азартных игр.

Таким образом, несмотря на то, что деятельность тотализаторов и букмекерских контор осуществляется на основании лицензии (в отличие от деятельности казино и залов игровых автоматов), а деятельность, на осуществление которой предоставлена лицензия, может осуществляться на всей территории Российской Федерации (ст. 7 Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности»), запрет на осуществление деятельности по организации и проведению азартных игр, установленный Законом Иркутской области «О запрете на территории Иркутской области деятельности по организации и проведению азартных игр» от 14 июня 2007 г. № 38-оз, *распространяется на деятельность букмекерских контор и тотализаторов и не противоречит федеральному законодательству* (Определение Верховного Суда РФ от 31.10.2007 г. № 66-Г07-11, Определение Верховного Суда РФ от 12.01.2016 г. № 33-КГ15-22).

### **Информация об авторах**

*Шишкин Сергей Иванович* – доктор юридических наук, профессор, Заслуженный юрист Российской Федерации, заведующий кафедрой конституционного права и теории права Юридического институ-

та Иркутского государственного университета; 664003, г. Иркутск, ул. Карла Маркса, 1; e-mail: shishkin1957@rambler.ru.

*Морозова Александра Сергеевна* – советник Президента ГК «Правовой аспект»; 664003, г. Иркутск, ул. Красноармейская, 4.

### **Information about the authors**

*Shishkin Sergey Ivanovich* – Doctor of Legal Sciences, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation, Head of the Department of Constitutional Law and Theory of Law, Law Institute of Irkutsk State University; Karl Marx, st. 1, Irkutsk, 664003; e-mail: shishkin1957@rambler.ru.

*Morozova Alexandra Sergeevna* – Advisor of the President of the GC «Legal Aspect»; 664003, Irkutsk, ul. Red Army, 4; e-mail: shishkin1957@rambler.ru.

## ЭВОЛЮЦИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ОТНОШЕНИЙ С ПОЗИЦИИ КОНСТИТУЦИОННОЙ ЭКОНОМИКИ

В статье анализируются вопросы, связанные с развитием конституционных норм об экономической системе общества и государства. Автор исходит из того, что система государственного управления с точки зрения процессного подхода представляет собой сложный механизм последовательно выполняемых действий. Данная система находится в постоянной трансформации, поскольку объект управления – общество находится в постоянной динамике. Сделан вывод о том, что качественная характеристика конституционной регламентации экономических отношений возможна лишь при взвешенном подходе, когда учитываются интересы различных субъектов, что позволяет говорить о применении принципов конституционной экономики в конституционном регулировании экономических отношений.

*Ключевые слова:* конституционная экономика; принципы; конституция; главы; нормы.

**E. M. Yakimova**

## EVOLUTION OF THE CONSTITUTIONAL REGULATION OF THE ECONOMIC RELATIONS FROM THE POSITION OF THE CONSTITUTIONAL ECONOMY

In article issues of development of the constitutional regulations on the economic system of society and state are analyzed. The author recognizes that the system of public administration in terms of process approach represents the difficult mechanism of consistently performed operations. This system is in continuous transformation as object of management – society is in constant dynamics. The conclusion is drawn that qualitative characteristic of the constitutional regulation of the economic relations is possible only at multiple-factor approach when the interests of various subjects are considered that allows to speak about use of the principles of the constitutional economy in the constitutional regulation of the economic relations.

*Keywords:* constitutional economy; principles; constitution; heads; regulation.

В зарубежной правовой науке, особенно в США, в настоящее время активно развивается такое междисциплинарное направление исследования как «экономика и право». А. Санчес-Грелс (Albert Sanc-es-Graells) отмечает, что подобного рода направление исследования преследуют несколько целей. Во-первых, описать и объяснить сущность права с позиции того, как нормы права могут способствовать развитию общества (положительное измерение). Во-вторых, «экономика и право» служит основой для критического анализа и представления о том, каким право должно быть, чтобы достигнуть определенных целей, которые желательны для общества (нормативное измерение) [5, с. 171]. Иными словами, анализ миропорядка с позиции данного научного направления строится на том, что человек – существо, определяющее свое поведение рациональным расчетом, поэтому формулировка правовых предписаний влияет на возможность получения обществом положительного экономического эффекта.

Преломление данной концепции можно встретить и в российской правовой науке, например, в рамках конституционного права активно развивается направление «конституционная экономика», сущность которого, если кратко, можно определить как исследование «принципов оптимального сочетания экономической целесообразности с достигнутым уровнем конституционного развития, отраженным в нормах конституционного права, регламентирующих экономическую и политическую деятельность в государстве» [3, с. 11].

Конституционное право и конституционно-правовое регулирование с течением времени эволюционировали, однако стоит признать, что конституционное право «всегда регулировало экономические отношения», хотя в настоящее время такая регламентация становится «более обстоятельной и разветвленной» [4, с. 265], что отразилось не только на содержании современных конституций, но и на наполнение конституционного права как науки, в частности, послужило основой для появления и развития в юридической науке концепций «экономической конституции» и «конституционной экономики». Первая концепция имеет более широкое применение и предполагает учет количественных показателей [1, с. 14]. Вторая концепция получила распространение в западноевропейской правовой мысли, в том числе и в России, и базируется на анализе качественных показателей. Данные концепции не противостоят друг другу, выстраивают научные представления «о наличии ряда общих принципов и норм конституционного характера, регулирующих основы экономических отношений» [2, с. 63].



Конституционно-правовое регулирование рассматриваемых отношений базируется на балансе государственных, общественных и личные интересы, поскольку построение системы законодательства должно строиться на соблюдении баланса интересов различных субъектов экономической системы общества, необходимо установить конституционные принципы, которые несмотря на определенную бинарность, однако смогли быть выстроены в логичную систему экономических связей.

Анализ эволюции конституционного регулирования в различных странах, в том числе и в России, позволяет сделать вывод о том, что конституционное регулирование экономических отношений в течение времени становится все более подробным. Так, если в первых формальных конституциях внимание уделялось в основном на закрепление права собственности и гарантии его защиты и на закрепление за законодательным органом права исключительных прав на денежную эмиссию и некоторые другие действия в сфере экономики, то в дальнейшем многие конституции стали содержать специальные главы об экономической системе или даже о более частных случаях проявлений экономических отношений, например главы, о государственных финансах.

Как представляется, такой вектор обусловлен все большим вниманием к правовой регламентации экономических отношений на уровне конституций, а также пониманием важности не только закрепления отдельных положений, но и выстраивании многоуровневой системы конституционных норм, которые регулируют экономические отношения с целью поиска решений, характеризующих качество развития экономики, превращения ее основ в конституционную экономику.

## **СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ**

1. Андреева Г. Н. Концепция «экономической конституции»: прошлое и настоящее // Концепция «экономической конституции»: Современные исследования : сб. науч. тр. / отв. ред. Г. Н. Андреева. – Сер. «Государство и право». – М., 2008. – С. 10–24.
2. Башкатов А. Д. Экономическая система и свобода экономической деятельности в конституционном праве России и зарубежных стран / А. Д. Башкатов // Актуальные проблемы российского права. – 2015. – № 11. – С. 62–70.

3. Конституционная экономика / отв. ред. Г. А. Гаджиев. – М. : Юстицинформ, 2010. – 256 с.

4. Маклаков В. В. Конституционное право зарубежных стран / В. В. Маклаков. – М. : Волтерс Клувер, 2006. – 867 с.

5. Sances-Graells A. Economic analysis of law, or economically informed legal research / A. Sances-Graells // Research Methods in Law Edited By Dawn Watkins, Mandy Burton. – New York : Routledge, 2018. – P. 170–193.

Научное издание

**КОНСТИТУЦИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
И ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ**

**Материалы Всероссийской научно-практической конференции**

**Иркутск, 12 декабря 2018 года**

**Часть I**

**Конституция Российской Федерации  
в международном и национальном измерениях:  
общетеоретические и отраслевые проблемы**

Издается в авторской редакции

ИД № 06318 от 26.11.01.

Подписано в пользование 07.03.19.

Издательство Байкальского государственного университета.

664003, г. Иркутск, ул. Ленина, 11.

<http://bgu.ru>.