

АКАДЕМИЯ ГЕНЕРАЛЬНОЙ ПРОКУРАТУРЫ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

НАРОД И ЕГО РОЛЬ  
В РАЗВИТИИ ФОРМ  
ГОСУДАРСТВА

(К 100-ЛЕТИЮ ПРОВОЗГЛАШЕНИЯ  
РЕСПУБЛИКИ В РОССИИ)

Сборник материалов  
межвузовского круглого стола

(Москва, 15 мая 2017 г.)

УДК 340.12  
ББК 67.0+67.3(2)  
Н67.021

*Под общей редакцией И.В. Гончарова*, заведующего кафедрой государственного строительства и права Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, доктора юридических наук, профессора.

**Составители:**

**Ю.В. Нечипас**, профессор кафедры государственного строительства и права Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, доктор исторических наук, профессор;

**И.А. Побережная**, доцент кафедры государственного строительства и права Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук, доцент.

**Рецензенты:**

**К.В. Ображиев**, профессор кафедры уголовно-правовых дисциплин Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор;

**Н.В. Володина**, профессор кафедры философии, социально-гуманитарных дисциплин и физического воспитания Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор;

**Е.А. Сунцова**, заведующая кафедрой государственно-правовых дисциплин Академии Следственного комитета Российской Федерации, кандидат юридических наук, доцент.

Н67.021 **Народ и его роль в развитии форм государства (к 100-летию провозглашения республики в России):** сб. материалов межвуз. круглого стола (Москва, 15 мая 2017 г.) / [под общ. ред. И.В. Гончарова; сост. Ю.В. Нечипас, И.А. Побережная]; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2017. – 140 с.

В сборник включены выступления на межвузовском круглом столе «Народ и его роль в развитии форм государства (к 100-летию провозглашения республики в России)», проведенном в Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации 15 мая 2017 г.

В представленных работах освещаются проблемы строительства правового и демократического государства, развития гражданского общества в России, анализируются проблемные вопросы развития российского государства на различных исторических этапах, а также роль народа в этих процессах.

Для студентов, аспирантов и преподавателей юридических вузов и факультетов, научных работников, а также для всех интересующихся проблемами теории и истории государства и права.

Сборник подготовлен при информационной поддержке СПС «Консультант-Плюс».

Статьи публикуются в авторской редакции.

УДК 340.12  
ББК 67.0+67.3(2)

© Академия Генеральной прокуратуры  
Российской Федерации, 2017

## К ВОПРОСУ О СЕПАРАТИЗМЕ И ГЛОБАЛИЗАЦИИ В СОВРЕМЕННОМ ОБЩЕСТВЕ

**И.М. Агаева,**  
Академия Генеральной прокуратуры  
Российской Федерации

Современное общество одинаково подвержено влиянию двух противоположных тенденций – стремлению народов к самоопределению и объединению в процессе глобализации. Истоки этих тенденций лежат с момента возникновения взаимодействия между людьми. Так, испокон веков народы стремились объединиться, образовать союз и жить в мире, потому что так было надежней, безопасней. И в то же время велись войны, существовали многочисленные конфликты, интервенции, колонизации, подчинение слабых сильным и, как следствие этого, стремление многих народов к отделению, обособлению.

Не обошел стороной этот парадокс и наше современное общество. Растет напряжение на мировой арене, не утихают лозунги сепаратистов. Например, всем известный конфликт в Косово, которое принудительно признали самостоятельным государством. Или же выступления в Чечне, Осетии, Трансильвании, Приднестровье... Можно еще долго продолжать. Но вот что удивительно: либеральная экономически развитая демократическая Европа тоже подхватила лихорадку сепаратизма. И это не только всем известные баски в Испании или ирландцы в Великобритании. Сепаратистские движения усиливаются и во Франции (Корсика, Бретань), Италии (Падания), Бельгии (Фландрия), Великобритании (Шотландия). Об этом, например, писал в своей статье, опубликованной примерно год назад в американском издании, Гордон Бардо, заявивший, что в Европе бродит призрак сепаратизма<sup>1</sup>. Это свидетельство того, что о сепаратизме не забыли. Эта проблема актуальна и сегодня.

Но вместе с тем в современном обществе значительно усилилась роль глобализации, а это, можно сказать, совершенно противоположный процесс. Многие ученые (Ф. Фукуяма и Ж. Аттали) видят в глобализации признак начала формирова-

---

<sup>1</sup> Бардо Г. The National Interest. Spectre of Separatism Haunts Europe.

ния единой планетарной цивилизации и подробно исследуют этот феномен в своих трудах.

Так почему же сепаратизм стал проблемой цивилизованной Европы? Ведь он ведет к нарушению суверенитета, единства и территориальной целостности государства, принципа нерушимости границ и, как показывает опыт, может явиться источником острейших межгосударственных и межнациональных конфликтов. И почему именно сейчас он набирает силу? Чтобы ответить на эти вопросы, нужно разобраться в сущности и первопричинах сепаратизма, его взаимосвязи с глобализацией.

Сепаратизм – стремление к отделению, обособлению, к самостоятельным действиям и выступлениям, целью которых чаще всего является отделение той или иной части государства и создание нового, независимого государственного образования или хотя бы достижение особого статуса какой-то части страны по причине ее особых национальных, религиозных, ментальных и прочих отличий<sup>1</sup>. Ключевые слова, вытекающие из вышесказанного, – суверенитет, национально-освободительная борьба, самобытность и т.д. Таким образом, когда говорим «сепаратизм», мы подразумеваем борьбу национальных меньшинств за создание своего собственного государства<sup>2</sup>. Такое понимание соответствует и определению сепаратизма, которое мы находим у американского политолога Д. Горовица: «Сепаратизм есть выход группы и ее территории из-под юрисдикции более крупного государства, частью которого оно является».

Мы говорим об этнических группах, компактно существующих и проживающих на определенной, исторически им принадлежавшей территории. Ведь из 3 тыс. народов лишь 300 имеют собственные государства или широкие автономии<sup>3</sup>. При таком раскладе большинство современных стран – многонациональны. Исключением могут служить лишь 12 однопациональных стран, что составляет 9% всех государств мира. Справедливо полагать, что остальным 2 тыс. 700 этносам не

---

<sup>1</sup> Словарь терминов и понятий по обществознанию / сост. А.М. Лопухов. М.: Айрис-пресс, 2010. С. 316.

<sup>2</sup> Бьюкенен А. Сепаратизм. Право на отделение, права человека и территориальная целостность государства. М., 2001. С. 106.

<sup>3</sup> Амелин В. Этнополитические конфликты: типы и формы проявления, региональные особенности. М., 2002. С. 96.

очень нравится такой порядок вещей. Вот далеко не полный список причин, порождающих сепаратизм:

несовпадение этнических и территориальных границ, вызывающее взаимные территориальные притязания этносов;

насильственное включение территории этноса в соседнее государство или его расчленение между разными государствами;

борьба за власть между различными этническими группами;

низкий уровень жизни национальных (религиозных) меньшинств внутри страны по сравнению с другими нациями и народностями и нежелание экономически развитых регионов поддерживать экономически отсталые области страны;

противоречия, связанные с различиями в языке, традициях, обычаях, религии, а также ущемление других ценностей этноса;

груз прошлых национальных обид<sup>1</sup>.

Таким образом, напрашивается вывод о том, что основа сепаратизма – прежде всего субъективное представление национальной группы о несправедливости сосуществования в обществе. И европейский сепаратизм не является исключением. Однако именно сейчас наблюдается увеличение количества народов, желающих обособиться, попробуем разобраться, почему так происходит.

Обычно главным поводом национального подъема и борьбы за отделение являются экономически нестабильные ситуации – кризисы, к примеру. Они усиливают социальную дифференциацию, борьбу за власть группировок, по-разному видящих решение проблемы выхода из кризиса, возрастание преступности, безработицы, противоречий в обществе и «верхах». Все это накапливается и служит главной причиной переоценки ценностей, идентификации себя как составляющего собственной национальности, а вместе с тем и решительных действий за национальную свободу и независимость. Здесь именно этнический фактор играет решающую роль как более древний определенческий механизм. Но ведь Европа действительно достаточ-

---

<sup>1</sup> Бирюков С.В. Косово как вызов европейскому регионализму. URL: <http://www.apn.ru/index.php?newsid=19808>

но благополучна в экономическом отношении. Что может вызвать изменение уклада и переоценку ценностей у англичан, немцев, бельгийцев, итальянцев, шотландцев и других жителей западноевропейских государств? Процесс, уже неразделимо связанный с прогрессом, – глобализация<sup>1</sup>.

Глобализация – процесс углубления и уплотнения в масштабах всей планеты многообразных общественных связей, достижение нового, более высокого уровня интегрированности, целостности и взаимозависимости в мире<sup>2</sup>. Процесс глобализации состоит из нескольких потоков: развитие, внедрение и использование высоких технологий; развитие и внедрение новейших информационных систем; становление планетарного социума; формирование глобального политического порядка, который они понимали как мир без гегемонии (Р. Фалк) или как становление мирового гражданского общества (Д. Хелд); становление нового духовного облика планеты.

И все-таки необходимо выявить причину такой тесной связи двух противоречивых явлений. В основе всего, как обычно, лежит экономика. Президент Каталонии Хорди Пухоль не стесняется заявлять: «Язык важен. Флаг важен. Культура очень важна. Но деньги важнее». А вот Джордж Сорос в своей статье обратил наше внимание на плюсы глобализации для экономики: «Глобализация принесла огромные блага. Глобализация открыла людям новые возможности для новаторства и предпринимательства и ускорила глобальный экономический рост», – будучи объективным, он рассмотрел и минусы. – Но у глобализации имеются и негативные аспекты. Во-первых, она предрасположена к кризисам; во-вторых, она усиливает неравенство между богатыми и бедными как внутри стран, так и между ними...»<sup>3</sup>.

Есть и другие объяснения происходящего. Среди множества исследователей сепаратизма очень интересную теорию имеет Дж. Розенау. Он предлагает ввести термин «*fragmentation*», обозначающий феномен взаимнопротивоположных, но в то же время взаимодополняющих друг друга процессов – интеграции

---

<sup>1</sup> Гринин Л.Е. Глобализация и национальный суверенитет // История и современность. 2005. № 13. С. 6–31.

<sup>2</sup> Словарь терминов и понятий по обществознанию. С. 50.

<sup>3</sup> Сорос Д. Тезисы о глобализации // Вестн. Европы. 2001.

(integration) и фрагментации (fragmentation), одинаково свойственных современному миру. С его точки зрения, умеренный национализм (fragmentation) вполне отражает тенденции модерна и уместен в глобальном мире, если не противоречит мировым интеграционным процессам (integration).

В. Пантин же в своей книге «Волны и циклы социального развития: Цивилизационная динамика и процессы модернизации» приходит к выводу, что процессы глобального политического развития имеют волнообразный характер, включающий чередование эпох социокультурной интеграции с соответствующей централизацией политической жизни и эпох дифференциации, усиления политической, социальной, культурной гетерогенности мира.

На наш взгляд, если исходить из главной цели Римского договора 1957 г. – 4 свободы – свобода передвижения товаров, людей, капиталов и технологий, – национализм имеет место быть в современном мире, если способствует скорой интеграции наднационального. Если же он ограничивает свободу 4 передвижений или же способствует делиберализации, то он является вирусом для мировой общественности, который следует искоренять.

Подводя итог, необходимо отметить, что сепаратизм – весьма противоречивое явление. С одной стороны, он может быть оправдан чувством патриотизма, а с другой – уличен в невежестве и дикости. Примечательно, что демократия во многом и есть «провокаатор» сепаратизма, но она не всегда может его укротить своими методами. Полагаем, что одним из наиболее логичных шагов к решению проблемы сепаратизма будет являться повышение статуса регионов и автономий без причинения ущерба целостности государств и единству Европы.

## **ПРОБЛЕМА СООТНОШЕНИЯ ПОНЯТИЙ «ПРАВО НАРОДА» И «ПРАВО НАЦИИ НА САМООПРЕДЕЛЕНИЕ»**

**К.А. Аксенова,**  
Академия Генеральной прокуратуры  
Российской Федерации

На протяжении последнего десятилетия вновь широко развернулась дискуссия по вопросу о праве народов на самоопределение. Данная проблема является одной из наиболее сложных и спорных как в международном праве, так и мировой политике, актуальность и политическая острота которой неразрывно связана с судьбами не только отдельных государств, но и мира в целом. На сегодняшний день мировому сообществу предстоит решить множество сложных вопросов, одним из которых, возможно самым болезненным, можно считать национально-этнический. Сопровождаемые вооруженной борьбой и насилием этнические конфликты постоянно происходят практически повсеместно, причем возникая не только в развивающихся странах, примером которых могут служить государства Африки, Азии, Латинской Америки, но и в цивилизованной Европе, Северной Америке, в том числе в бывших социалистических государствах. Как правило, результатом национальных конфликтов является появление на политической карте мира новых государств.

Если мы обратимся к этнографической карте Земли, то сможем наглядно удостовериться в том, что современное человечество – сложная этническая система, которая включает в себя несколько тысяч различных этнических общностей, в том числе наций, народностей, племен, этнических групп и т.д. «По установленным данным за 2010 год на Земле в составе 200 государств проживает около 5000 народов, т.е. более 90% из них находятся в составе многонациональных государств»<sup>1</sup>. Это позволяет сделать вывод о том, что большинство современных государств – полиэтничны. Этнические связи оказывают большое влияние на вопросы стабильности государств и по-

---

<sup>1</sup> Encyclopedia International. N.Y.: Grolier Inc, 2010.

литическую карту мира в целом. В ряде случаев именно ограничение или подавление социально-политических прав граждан, особенно по национально-этническому признаку, является толчком для возникновения конфликта. Этническое самосознание очень часто вступает в оппозицию к правящей элите и к другим общностям, когда в силу невозможности найти самовыражение в признанных данным государством формах, противоречие переходит в открытый вооруженный конфликт. В связи с чем встает важнейший вопрос о праве народов на самоопределение и о его соотношении с другим международным принципом единства и территориальной целостности государства.

Под правом народов на самоопределение (в конституционном и международном праве) понимается право народов (наций) определять форму своего политического оформления в составе государства или в виде отдельного государства. Помимо образования нового суверенного государства рассматриваются и иные возможности самоопределения: от полного отказа от каких-то особенных прав до самоуправления, автономии или различных форм культурного обособления. В общем смысле это право той или иной группы людей (не обязательно объединенных по этническому принципу) на коллективный выбор своего политического и общественного статуса.

Право наций, народностей на самоопределение закреплено в Уставе ООН, Международном пакте о гражданских и политических правах 1966 г., Декларации о государственном суверенитете РСФСР от 12 июня 1990 г., Конституции Российской Федерации. Необходимо подчеркнуть, что и международно-правовые акты, и российское законодательство закрепляют право на самоопределение не непосредственно за нациями, народностями, а за народами. Однако термин «народы» в контексте международно-правовой практики подразумевает и национальные общности.

Именно при разработке Устава ООН встал вопрос о разграничении понятий «народ» и «нация». Следует сказать о том, что в процессе его подготовки на VI заседании Комитета I Комиссии I на Конференции в Сан-Франциско, проходившей 15 мая 1945 г., были выдвинуты поправки к п. 2 ст. 1, в содержании которой оговаривалось право народов на самоопределе-

ние, но в связи с тем, что юристами были выявлены определенные противоречия в ней, она была отклонена. Само понятие «народы» могло быть истолковано двояко, что и составляло главную опасность, а также возникало множество споров по поводу того, что же подразумевается: национальные группы или группы, идентичные с населением государств. Аналогичные неясности породил и термин «нация». Окончательная формулировка была следующей: «... [термин] «нации» используется применительно ко всем политическим образованиям, государствам и не государствам, в то время как [термин] «народы» относится к группам людей, которые могут составлять или не составлять государства или нации»<sup>1</sup>. Данная идея не была закреплена в Уставе как «право», это лишь «принцип», косвенно применяемый как к подопечным территориям, так и в отношении самоуправляющихся территорий. Одной из главенствующих проблем, требующей необходимого разъяснения, является вопрос о том, кто же является субъектом права на самоопределение, принцип которого мы можем встретить и в иных документах ООН. 16 декабря 1952 г. на VII сессии Генеральной Ассамблеи была принята резолюция 637 «Право народов и наций на самоопределение»<sup>2</sup>, в соответствии с которой право на самоопределение предоставлялось населению самоуправляющихся и находящихся под опекой территорий, а на государства, которые управляют названными территориями, была возложена обязанность принятия мер практической реализации соответствующего права. «Вудро Вильсон и В.И. Ленин признавали субъектом данного права народы и нации, при этом не дав четкого определения этих терминов, что было необходимо, так как если исходить из языковых особенностей каждого языка, данные термины приобретают разные смысловые оттенки. Однако в послевоенный период самоопределение все чаще относили к колониям»<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Sureda The Evolution of the Right of Self-Determination, 100. Обзор точек зрения четырех государств-инициаторов и других участников в майской дискуссии в 1945 г. см. в: *ibid*, 97–120.

<sup>2</sup> Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 637 (VII) от 16 декабря 1952 г. «Право народов и наций на самоопределение» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>3</sup> Смолова Е. С. Право народов на самоопределение // Молодой ученый. 2015. № 7. С. 598–605.

На сегодняшний день в Конституции Российской Федерации от 1993 г. закреплено право на самоопределение, было оно и в Конституции советской, однако сейчас это право народов на самоопределение, а в советской Конституции было право наций на самоопределение. В связи с чем возникает вопрос: а в чем же разница?

В конституциях 1924, 1936 гг. право народа на самоопределение не закреплялось. Данный принцип появился в законодательстве России после принятия соответствующих международных документов. Впервые оно было закреплено в конституциях с 1977 г., как право наций на самоопределение. Вследствие чего не все этнические сообщества могли претендовать на национальное государственное существование.

Сама по себе нация предполагает существование национального государства, возникновение которого ограничивается тем, что соответствующая национальная общность, политическая общность не сформирована, в результате чего возникает замкнутый круг. Скорее всего, советское руководство понимало это изменение, вводя вместо права народов право наций, чем устанавливало блокировку на это отделение народов, на возможный сценарий распада. В современной Конституции был взят принцип права народов на самоопределение, который был достаточно угрожающим. Анализируя подавляющее большинство конституций стран мира, мы приводим к выводу: несмотря на то, что данное право закреплено в международном праве, в подавляющем большинстве ни о каком самоопределении речи нет вообще, и лишь 17% конституций это право утверждают.

Данный принцип не закреплен ни в одной территориально сопоставимой стране – ни в Индии, ни в Китае, ни в Бразилии. Понятно, что Китай и Индия являются многоэтничными странами, и что введение такого права на самоопределение возможно создало бы угрозу для этих стран. Однако в Конституции Российской Федерации данный принцип закрепляется. Причем в тех конституциях, где право на самоопределение вводится, оно вводится специфическим образом.

На примере Германии мы можем встретить тот факт, что в данной стране говорится не о «праве наций» или «праве народов», а о «самоопределении Германии», что отражает принципиально другой подход. Причем самоопределение Германии не

предполагает выделения из Германии каких-то территорий<sup>1</sup>. Допустим, Конституция Республики Беларусь устанавливает: «Территория Республики Беларусь является естественным условием существования и пространственным пределом самоопределения народа, основой его благосостояния и суверенитета Республики Беларусь»<sup>2</sup>. В данной Конституции закрепляется право на самоопределение, однако подчеркивается его ограниченность пределом территории Республики Беларусь, в результате чего право на выход из Беларуси какой-либо этнической или иной группы оказывается заблокированным.

«Самоопределение необязательно должно проявляться в политическом отделении, но без признания свободы отделения нет права на самоопределение»<sup>3</sup>.

Затрагивая ольстерскую проблему, мы можем привести пример мирного урегулирования. «В 1985 году было принято англо-ирландское соглашение, в первой статье которого говорится: «Два правительства:

подтверждают, что любое изменение в статусе Северной Ирландии может произойти только с согласия большинства народа Северной Ирландии;

признают, что в настоящем большинство народа Северной Ирландии не желает изменения в статусе Северной Ирландии;

провозглашают, что, если в будущем большинство народа Северной Ирландии выразит ясное желание и формальное согласие основать Объединенную Ирландию, они представят и поддержат в соответствующих парламентах законодательство, чтобы придать силу этому стремлению»<sup>4</sup>.

«В результате чего мы видим, что «два правительства» согласились с тем, что не весь «ирландский народ», или «народ Ирландии», и не «народ Британии», а именно «народ Северной Ирландии», будут являться субъектом самоопределения и бу-

---

<sup>1</sup> Конституции зарубежных государств: учеб. пособие / сост. В.В. Маклаков. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Волтерс Клувер, 2003.

<sup>2</sup> Конституция Республики Беларусь от 1994 г. URL: <http://www.pravo.by/pravovaya-informatsiya/normativnye-dokumenty/konstitutsiya-respubliki-belarus/> (дата обращения: 28.03.2017).

<sup>3</sup> Барсегов Ю.Г. Самоопределение и территориальная целостность. М., 1993. С. 8.

<sup>4</sup> Гуреев М.С. Проблема мирного урегулирования в Северной Ирландии: 1988–2010 гг.: дис. ... канд. истор. наук. Тула, 2010.

дущее этой территории зависит именно от воли народа Северной Ирландии»<sup>1</sup>.

Из всего вышесказанного мы можем сделать вывод о том, что имеются все необходимые инструменты, позволяющие преодолеть территориальные и этнические разногласия. Главное в их использовании – выявление подлинной воли народа путем установленных в праве процедур, добрая воля сторон и учет интересов государства, а также других государств и народов, и самое важное – верховенство и соблюдение прав человека.

В завершение хотелось бы сказать, что право на самоопределение по-прежнему подвергается сомнению с точки зрения эффективности применения в международной практике, уточняются его сущность и содержание, изменяется представление о субъектах отношений, им регулируемых. Происходит это всякий раз, когда новые межнациональные и межгосударственные конфликты обнажают иные по характеру и напряженности противоречия, высвечивают новые аспекты процесса самоопределения наций.

## **НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА И ГОСУДАРСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ**

**М.М. Алиев,**  
Академия Генеральной прокуратуры  
Российской Федерации

Организация общественной жизни и социальное устройство РФ в современных условиях в рамках правового поля во многом зависят от консолидации такого приоритета, как тесное взаимодействие государства, общества и личности. Необходимым является создание определенных условий, при которых государство, общество и личность будут находиться в гармо-

---

<sup>1</sup> Буханова А.С. Коллизия принципов самоопределения народов, территориальной целостности государств и возможные пути ее решения // Право и управление: XXI век. 2011. № 4(21). С. 67–71.

ничном общесоциальном и правовом единстве. В этой связи Указ Президента РФ от 31.12.2015 № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» имеет большое значение. В нем содержится понятие национальных интересов Российской Федерации, которые определяются как «объективно значимые потребности личности, общества и государства в обеспечении их защищенности и устойчивого развития». Соответственно, развитие вышеперечисленной триады рассматривается как государственная потребность и необходимость. Государственная власть не способна осуществлять функции, возлагаемые на нее обществом, в отрыве от негосударственных политических структур и организаций.

Эксперты различных политических воззрений высказывают суждения о достаточно низком уровне правосознания у среднестатистического гражданина Российской Федерации. Признание этих оценок обнаруживается и в Основах государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан, утвержденных Президентом РФ, в которых закреплена необходимость формирования у граждан высокой правовой культуры.

Сущность данных Основ заключается в том, что в Российской Федерации должен внедряться принцип взаимодействия граждан между собой и с государством на основе права, а не личных отношений. При этом предлагается вариант общественного договора, при котором государство обеспечивает гражданам равенство и защиту их прав перед законом, а граждане, в свою очередь, законопослушны и решают вопросы не нелегитимными способами, а через правовые механизмы. На данном этапе предложенный общественный договор не получил должной реализации, так как правовые механизмы не в полной мере справляются с поставленными перед ними задачами и при этом достаточно высок уровень коррупции.

В современном обществе достаточное внимание уделяют диалогу гражданского общества и органов исполнительной власти. О взаимодействии с судебной властью, считаем, говорить не совсем уместно в силу и независимости судей и принципов законности. При этом не следует полностью исключать возможность общественного контроля.

Судебная власть осуществляет свою деятельность на сегодняшний день на фоне высокого уровня правового нигилизма у

большинства граждан Российской Федерации, касающегося возможностей защиты своих интересов и прав в судебном порядке. Пассивное незнание своих прав зачастую порождает юридическое невежество, которое перерастает в правовой скепсис, т.е. вполне осознанное и отражающееся в мотивации нигилистического и неуважительного поведения ко всему правовому. Очень часто человек отказывается от своего права на обращение в суд, закрепленного в Конституции Российской Федерации, по причине того, что лишь бы «не взаимодействовать» с правосудием и правоохранительными органами. При таковой ситуации речь идет о непризнании гражданским обществом института судебной защиты. Как же организовать отправление правосудия, удовлетворяя при этом интересы гражданского общества? Искать ответ на этот вопрос необходимо в нормах Конституции Российской Федерации, посвященных судебной власти и правам человека, а также в нормах международного права, которые помимо общих требований к правосудию содержат и ряд конкретных предписаний, адресованных правосудию. К ним, в частности, относятся: оперативность правосудия, беспристрастность суда, открытость (публичность) судебного разбирательства, оперативность правосудия, участие народа в отправлении правосудия, состязательность и равноправие сторон, рассмотрение дела в разумный срок. Беспристрастность, независимость и справедливость являются не только признаками судебной власти, но и правом тех, кто ищет правосудия.

В 2008 г. был принят Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации», сейчас, спустя практически 10 лет с момента принятия этого Закона, можно заключить, что установленный механизм обнародования актов судебных органов имеет определенные недостатки. Так, найти конкретный судебный акт через официальные сайты судов и в настоящее время достаточно сложно, таким образом, если предполагается открытость суда общественному контролю, то данных технических препятствий не должно быть. В круг судебных актов не подпадают частные определения суда, хотя именно они оказывают огромное дисциплинирующее воздействие на участников процесса и сторонних лиц. Недостатком является и то, что в большом массиве законодательства присутствует высокий процент дефектных ак-

тов, определенное количество которых признают в судебном порядке незаконными.

Суверенитет государства тесно связан и с проблемой взаимодействия власти, общества и бизнеса, поскольку эта триада обеспечивает российскую государственность в целом.

Социальная функция государства теснейшим образом связана с функцией регулирования рыночной экономики, обеспечивающей повышение уровня жизни общества. Считаем, что государству для эффективного осуществления полномочий в этой сфере необходима надежная и стабильная правовая база для функционирования рыночной экономики и система гарантий социальной защиты граждан. В условиях рыночной экономики защитная функция государства направлена на охрану интересов потребителей, защиту собственности, создание равных условий для конкуренции, проведение политики протекционизма, т.е. поддержки отечественных потребителей, антимонопольное регулирование, а также на защиту от разного рода посягательств на свободную экономическую деятельность<sup>1</sup>.

Государственная власть при осуществлении вышеназванных функций в сфере целенаправленной экономической политики должна не конкурировать с бизнесом, а, наоборот, помогать ему. Государству необходимо брать на себя только то, что неспособен осуществить частный бизнес. Считаем, в определенных случаях власть должна частично покрывать убытки частных хозяйствующих субъектов, чтобы обеспечить прибыль частным предпринимательским структурам<sup>2</sup>. Помимо этого, государство должно обеспечить равенство возможностей субъектов экономической деятельности.

Судья Конституционного Суда РФ Г.А. Гаджиев, обосновывая конституционный «принцип социального государства с рыночной экономикой», считает, что концепция социального государства вступает в противоречие с присущим правовому государству принципом свободы экономической деятельности

---

<sup>1</sup> Зуйков А.Ф. Размышления о российском федерализме // Гос. власть и мест. самоуправление. 2008. № 12. С. 27.

<sup>2</sup> Асташкин М.К. Роль государства в становлении и обеспечении сохранности современного рыночного механизма // Вестн. СГАП. 2005. № 4. С. 191–192.

и с принципом формального равенства в целом<sup>1</sup>. Полагаем, что формальное равенство субъектов экономического оборота, трактуемое как равный доступ к использованию своих собственных способностей и возможностей к осуществлению предпринимательской деятельности, является одной из основ современного российского конституционного строя.

Таким образом, в современных условиях необходимо найти системное решение проблемы обеспечения эффективного взаимодействия государства, общества, личности. Большую роль в решении данного вопроса должны выполнять правовая система и правовая политика, которые способны оказать инструментальное воздействие на процесс согласования интересов триады, тем самым обеспечить эффективное, качественное государственно-правовое развитие. На наш взгляд, личность, общество и государство представляют собой такие явления, которые при всех своих особенностях и определенной степени самостоятельности могут рассматриваться только в сплоченном формате.

## **О НЕКОТОРЫХ ПРОБЛЕМАХ РЕАЛИЗАЦИИ РЕШЕНИЙ ЕВРОПЕЙСКОГО СУДА ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА**

**Е.Ю. Баранова,**  
Академия Генеральной прокуратуры  
Российской Федерации

В XXI веке роль народа становится все значительнее и важнее для любого государства. Мысли, действия, намерения народа и иные факторы отмечают страну либо авторитетной, сильной державой, либо «мнимым» государством, с виду имеющим свою форму, а внутри полное безразличие или неуважение к гражданам. Российская Федерация, с одной стороны, является действительно сильной и могущественной держа-

---

<sup>1</sup> *Гаджиев Г.А.* Выступление на X Международном форуме по конституционному правосудию «Конституционный принцип социального государства и его применение конституционными судами». Москва. 12–13 октября 2007 г.

вой, с другой – не всегда учитывает интересы своих граждан, осуществляет полное обеспечение и защиту прав, а также исполняет международные договоры. Но довольно-таки большая часть российских граждан имеет свою гражданскую позицию и не боится ее выразить как в 1917 г., так и сто лет спустя. В настоящее время актуальной проблемой для граждан Российской Федерации является то, что решения независимого и универсального Европейского Суда по правам человека (далее – ЕСПЧ) государством по большей мере игнорируются под различными основаниями, законодательное объяснение которых отсутствует.

Постановления ЕСПЧ являются универсальным средством защиты нарушенных прав для граждан стран – участников Совета Европы. Наиболее значимым и имеющим весомое значение нормативным актом для вынесения решений данным Судом является Конвенция о защите прав человека и основных свобод (далее – Конвенция)<sup>1</sup>. Решения ЕСПЧ обязательны для исполнения всеми странами – участниками Совета Европы, но их исполнение в настоящее время является актуальной проблемой в Российской Федерации.

Исполнение решений ЕСПЧ – наиважнейший аспект Конвенции. Конвенция в данный момент является крепкой опорой для политической системы Европы благодаря тому, что все решения, в частности наблюдение за их исполнением, находятся под пристальным вниманием Комитета Министров. Согласно ст. 46 Конвенции государства обязуются исполнять окончательные постановления Суда, в котором они являются сторонами. То есть на государство ложится не только бремя применения мер в пользу заявителей, но и сглаживания последствий нарушений, а также разработки средств по предотвращению новых нарушений.

Российская Федерация также обязуется исполнять решения ЕСПЧ, но, к сожалению, практика показывает, что часть постановлений не исполняется по причинам противоречия Конституции Российской Федерации либо принципам, законодательству Российской Федерации и т.д. Так, Комитет Минист-

---

<sup>1</sup> Конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г., ратифицирована Российской Федерацией от 30 марта 1998 г. // СПС «КонсультантПлюс».

ров Совета Европы опубликовал годовой отчет о его надзоре за исполнением постановлений Европейского Суда по правам человека по итогам 2014 г.<sup>1</sup> Таким образом, в 2014 г. из-за дела ЮКОСа против России была присуждена рекордная компенсация – 92% от суммы, присужденной по делам всех стран. Также было отмечено, что в России средняя продолжительность исполнения решений ЕСПЧ – 9,7 лет. Из них 87 решений исполнялись более 5 лет, 27 – до двух. По итогам 2014 г. Россия не выплатила компенсации по 236 делам, по 13 делам заявители ожидают выплаты пени. Своевременно Россия лишь выплатила компенсации по 30 делам, по 27 они были произведены с задержкой. Также было сказано, что Россия занимает третье место по количеству неисполненных решений ЕСПЧ после Италии и Турции. На наш взгляд, данные показатели для Российской Федерации, являющейся социальным государством, слишком неприемлемы, но на данный момент этому существует оправдание. В России напрочь отсутствует нормативное закрепление исполнения постановлений ЕСПЧ, что снижает эффективность их применения и целесообразность для Российской Федерации. В российском законодательстве также не указан круг субъектов, которые должны быть задействованы в применении видов мер общего характера, процедура их взаимодействия. Полномочия, предоставленные Уполномоченному РФ при ЕСПЧ, не достаточны для определения необходимых мер общего характера, дачи поручений органам власти в данной сфере и права требования их исполнения. Помимо вышеуказанного, при текущей нагрузке дел в ЕСПЧ против России Уполномоченный РФ при ЕСПЧ является единственным законодательным субъектом, задействованным в процессе исполнения решений ЕСПЧ, что не позволяет ему проводить полноценную и внятную политику в данной сфере. Предлагаем внести в российское законодательство нормативный акт, регулирующий исполнение решений ЕСПЧ, Российской Федерации, закрепляющий процедуру, субъекты, порядок возмещения компенсаций и иные немаловажные нормы.

---

<sup>1</sup> URL <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=DEL1208&Language=lanEnglish&Site=CM&Lang=en&direct=true> (дата обращения: 23.03.2017).

Председатель Конституционного Суда РФ В.Д. Зорькин заявил, что решения ЕСПЧ не обязательны для исполнения всеми странами – участниками Совета Европы, и привел пример ФРГ<sup>1</sup>. Мы не согласны с таким мнением, так как Конституционный суд Германии рассмотрел жалобу по Гергюлю, поданную после вынесения постановления ЕСПЧ, и заявил, что решения ЕСПЧ не обязательны для исполнения немецкими судами, но не должны оставаться без внимания. Немецкая юстиция должна учитывать решения Страсбургского суда и осторожно применять их, сопоставляя с национальным законодательством. Таким образом, позиция ФКС по данному вопросу состоит из двух элементов: решения ЕСПЧ не могут быть полностью проигнорированы и необходима их имплементация в законодательстве ФРГ. В соответствии с вышеизложенным предлагаем обязать органы трех ветвей власти не оставлять без внимания ни одно постановление ЕСПЧ, а по примеру европейских стран пытаться их имплементировать в свою правовую систему, чтобы не нарушать принципы Конвенции, Конституции Российской Федерации и поддерживать авторитет.

Так, опрос, проводимый ВЦИОМ в 2015 г., показал, что 51% россиян готовы обращаться при необходимости в ЕСПЧ.<sup>2</sup> Большая часть россиян указала, что российские суды уступают ЕСПЧ по эффективности работы и уровню профессионализма. 49% опрошенных либо затрудняются ответить, либо не смогли бы обратиться в ЕСПЧ, так как практически смысл обращения в ЕСПЧ отсутствует из-за неэффективности применения его решений в Российской Федерации, что является аргументом в пользу закрепления правового механизма имплементации решений ЕСПЧ в России.

Можно сделать вывод о том, что законодательство Российской Федерации неидеально и практически не проработано в плане применения постановлений ЕСПЧ. Так как народ и его роль в государствах приобретают все большее значение, то и государство должно выполнять свои обязательства и уважать народ. Граждане Российской Федерации стремятся к соблюдению законодательства и хотят, чтобы их права не нарушались, а

---

<sup>1</sup> Зорькин В.Д. Предел уступчивости // Рос. газ. 2010. 29 окт.

<sup>2</sup> URL: <https://www.oprf.ru/files/monitoring258.doc>. (дата обращения: 07.03.2017).

при их нарушении – были восстановлены. В данной статье мы предложили пути усовершенствования российского законодательства в данной сфере и внедрения новых норм, которые помогут Российской Федерации следовать принципам тех организаций, участником которых она является, а также подтвердить свое признание как социального государства.

## **ПРИНЦИП ПРИОРИТЕТА ПРАВ ЧЕЛОВЕКА КАК НЕОБХОДИМОЕ УСЛОВИЕ СУЩЕСТВОВАНИЯ ДЕМОКРАТИЧЕСКОГО ГОСУДАРСТВА**

**Е.М. Белашова,**  
Академия Генеральной прокуратуры  
Российской Федерации

Важнейшая цель реформирования российского общества – это продолжение становления демократии. Постановка данной цели обуславливает необходимость решения вопроса о возможности или невозможности существования демократии без прав человека.

Ответ на этот важный вопрос однозначен: права человека не подлежат отрицанию. Данная позиция подтверждается тем фактом, что мы живем в неоднородном обществе, в котором у каждой социальной группы определены собственные цели и ценности, в связи с этим всегда существует вероятность возникновения социальной напряженности, если эти цели невозможно будет реализовать, а ценности будут отрицаться. Е.А. Лукашева считает, что все «проблемы в конечном счете выходят на права человека, поскольку их решение – необходимое условие нормальной жизни личности, народа, нации, человечества в целом. Поэтому внутренняя и внешняя политика государства неразрывно связана с правами человека»<sup>1</sup>.

Эта точка зрения подтверждает, что «правовой аспект прав человека является проявлением их политического аспек-

---

<sup>1</sup> Лукашева Е.А. Права человека: учебник. 3-е изд. М.: НОРМА: ИНФРА-М, 2015. С. 242.

та»<sup>1</sup>, то есть права человека получают приоритет и вес в рамках отдельной правовой системы посредством демократического процесса, поскольку в этом случае они приобретают юридическую силу и узаконенность, а также становятся основой для выработки политических мнений и реализации желания каждого человека принять участие в политическом процессе.

Принцип приоритета прав личности для государства перед другими социальными ценностями обозначает гуманистический, человекоцентристский характер идеологии, который был заложен еще в ст. 2 французской Декларации прав человека и гражданина 1789 г. Это обстоятельство иллюстрирует «исторический аспект прав человека»<sup>2</sup>, который относительно их появления отвечает на вопрос «как?».

Другой вопрос – «почему у каждого человека есть права?» – освещается уже в рамках «нравственного аспекта»<sup>3</sup>. С формальной точки зрения Конституция Российской Федерации, всесторонне воспринявшая идею верховенства прав человека (закрепленную в ст. 2, ст. 17 и в ряде других статей), дает ответ на этот вопрос: «человек, его права и свободы являются высшей ценностью».

Гуманизм – «суперпринцип»<sup>4</sup> всего конституционного строя. Его закрепление в ст. 2 Конституции Российской Федерации доказывает категорический отказ от тоталитарного подхода к проблеме «человек – государство», при котором человек всего лишь одна из многочисленных шестеренок большой государственной машины по всеобщему «осчастливлению»<sup>5</sup>.

Между тем тот факт, что приоритет прав человека является конституционным тезисом, вовсе не означает, что общество в системе своих ценностных ориентиров должно ставить правовые ценности выше нравственных, религиозных и т.п. Речь идет лишь о том, что права человека – это высшая ценность для государства.

---

<sup>1</sup> *Кирхилегер П.* Демократия и права человека // Век глобализации. 2014. № 1. С. 28–42.

<sup>2</sup> *Кирхилегер П.* Указ. соч. С. 28–42.

<sup>3</sup> Там же.

<sup>4</sup> *Баглай М.В.* Конституционное право Российской Федерации: учебник. М.: НОРМА: ИНФРА-М, 2015. С. 117.

<sup>5</sup> Там же.

Государство регламентирует поведение человека только в определенной мере таким образом, чтобы не ограничить его правовую свободу и в то же время обеспечить общественные интересы. Исходя из этого, основные обязанности государства в этой сфере сводятся к признанию, соблюдению, охране и защите прав и свобод человека.

Конституция Российской Федерации закрепляет объективный критерий: неотчуждаемые права человека, выступающие в качестве ценностного ориентира, который позволяет «применять «человеческое измерение» не только к государству, праву, закону, законности, правовому порядку, но и к гражданскому обществу»<sup>1</sup>, в котором осознание человеком своего места происходит с помощью закреплённого приоритета прав человека перед государством, потому как это место не определяется государством, возможность данного выбора неотъемлемо принадлежит человеку, сопоставляясь с его способностями.

Тем не менее признание человека, его прав и свобод высшей ценностью не означает, что государство во всех случаях не вправе ограничивать действия людей. Согласно ч. 3 ст. 17 Конституции Российской Федерации, государство берет на себя обязанность регулировать осуществление прав и свобод человека и гражданина, дабы оно не препятствовало осуществлению прав и свобод других лиц.

Происходит формальное установление меры свободы для людей, взаимно признающих свободу друг друга как юридически равных субъектов. С позиции такого подхода можно сказать, что верховенство права как меры свободы, выраженной в равенстве или справедливости, является одной из важнейших основ современного правового демократического государства, так как демократия фактически построена на основе прав человека, но в то же время и сама является частью этих прав.

Отсюда следует, что уважение прав человека – это часть демократической системы, представляющей собой совокупность механизмов-гарантий соблюдения и учета прав человека в процессе выработки и принятия демократических решений.

Таким образом, демократия и права человека неразрывно связаны между собой. Под этим также подразумевается и взаи-

---

<sup>1</sup> Лукашева Е.А. Указ. соч. С. 12.

модополнение, потому как права человека являются системой ценностных ориентиров демократии, условием ее существования, в то же время законное закрепление и полная реализация прав возможна лишь в результате демократических процедур.

## **ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ ПРАВА ЭМАНСИПИРОВАННЫХ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ КАК ФАКТОР РАЗВИТИЯ СОВРЕМЕННОГО ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА**

**А.М. Возняк,**  
Академия Генеральной прокуратуры  
Российской Федерации

В Российской Федерации, которая характеризуется республиканской формой правления, выборы являются наиболее распространенной формой участия граждан в общественной и политической жизни государства. Тысячелетняя история российской государственности свидетельствует, что во все времена выборам уделялось большое значение<sup>1</sup>. И действительно, в настоящее время большое количество государственных органов на всех уровнях власти: федеральном, региональном и муниципальном – являются выборными. Представляется необходимым детально изучить возможность расширения перечня лиц, наделенных активным избирательным правом на местном уровне за счет включения в него лиц, признанных полностью дееспособными в установленном законом порядке.

В начале изложения следует отметить, что гарантия активных и пассивных избирательных прав в Российской Федерации закрепляется в ч. 2 ст. 32 Конституции Российской Федерации. Кроме того, ч. 1 ст. 4 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» устанавливает восемнадцатилетний возрастной ценз на приобретение активного избирательного права.

---

<sup>1</sup> Гришин Н.В. Институт выборов и российская государственность // Каспийский регион: политика, экономика, культура. 2012. № 3. С. 405–410.

Таким образом, субъективное избирательное право и право на участие в референдуме приобретается гражданами по достижении определенного возраста и при отсутствии ограничений, перечисленных в Конституции Российской Федерации.

В соответствии со ст. 27 ГК РФ эмансипированным называется лицо, достигшее шестнадцатилетнего возраста, объявленное органами опеки и попечительства либо судом полностью дееспособным, на основании работы по трудовому договору или занимающееся с согласия родителей или законных представителей предпринимательской деятельностью.

Содержание возрастного критерия составляет признание за лицом юридической правоспособности быть носителем совокупности избирательных прав, обязанностей и ответственности при участии в избирательном процессе. Как правило, для приобретения активного избирательного права, права на участие в референдуме требуется достижение соответствующего возраста на день голосования на выборах или референдуме. В Российской Федерации гражданин приобретает активное избирательное право по достижении 18 лет, а именно, когда он может самостоятельно осуществлять в полном объеме свои права и обязанности в соответствии со ст. 60 Конституции Российской Федерации. По действующему законодательству гражданско-правовая эмансипация не является основанием для досрочного предоставления лицу активного избирательного права, таким образом, установленный Конституцией Российской Федерации восемнадцатилетний ценз для реализации активного избирательного права не может быть снижен ни при каком условии.

Такой позиции придерживается и Верховный Суд РФ, разъясняя в п. 16 постановления Пленума Верховного Суда РФ № 6 и Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ № 8 от 01.07.1996 «О некоторых вопросах, связанных с применением части первой Гражданского Кодекса Российской Федерации», что эмансипированный несовершеннолетний обладает в полном объеме правами и несет обязанности, за исключением тех из них, для приобретения которых федеральным законом устанавливается возрастная ценз.

Такой подход представляется дискуссионным. Нельзя не согласиться, что ГК РФ, в соответствии со ст. 27 которого несовершеннолетний и объявляется полностью дееспособным, не распространяет свое действие на отношения, входящие в предмет регулирования избирательного права<sup>1</sup>.

Однако, думается, несовершеннолетним эмансипированным гражданам можно предоставить в ряде случаев возможность получения и тех не имеющих у них прав, которые возникают лишь при достижении восемнадцатилетнего возраста, например активного избирательного права.

В обоснование своей позиции хочется отметить: проходя процедуру эмансипации, уполномоченные органы государственной власти признают высокий уровень правовой грамотности, развитости, способность лица самостоятельно нести обязанности по своим обязательствам.

В соответствии с действующим российским законодательством эмансипированное лицо может заниматься предпринимательской деятельностью, но не может участвовать даже в низшем уровне выборов – выборах депутатов представительного органа местного самоуправления. Однако в соответствии с гл. 3 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» вопросы создания условий и содействие развитию малого и среднего предпринимательства относятся к вопросам местного значения. Лицо, занимающееся предпринимательской деятельностью, обязано уплачивать налоги и сборы, в том числе и местные. В компетенцию органов местного самоуправления входит выдача различных разрешений субъектам, осуществляющим предпринимательскую деятельность на территории муниципального образования, например разрешения на установку и эксплуатацию рекламных конструкций<sup>2</sup>.

Таким образом, на наш взгляд, эмансипированный предприниматель ущемляется в своих правах, не имея возможности реализовать свое конституционное право на участие в

---

<sup>1</sup> Статья 2 ГК РФ от 30.11.1994 № 51-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> Статья 26.1 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

осуществлении местного самоуправления<sup>1</sup>, поскольку они не могут избирать своих представителей в органы местного самоуправления.

Полагаем, наделение эмансипированных граждан указанным правом будет способствовать популяризации института признания несовершеннолетнего полностью дееспособным, вовлечению молодежи в решение вопросов местного значения, что в свою очередь может способствовать росту правовой культуры, патриотизма и формированию уже с шестнадцатилетнего возраста будущих профессиональных парламентариев.

В связи с вышеизложенным предлагаем внести изменения в действующее законодательство, а именно: абз. 1 ст. 3 Федерального закона от 26.11.1996 № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» изложить в следующей редакции: «Право избирать депутатов представительных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления принадлежит гражданину Российской Федерации, постоянно проживающему на территории соответствующего муниципального образования и достигшему на день выборов 18 лет либо приобретшему на день голосования полную гражданскую дееспособность (эмансипация) в соответствии с законодательством Российской Федерации. Граждане Российской Федерации голосуют на выборах депутатов представительных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления за кандидата, кандидатов (список кандидатов) или против всех кандидатов (против всех списков кандидатов)».

---

<sup>1</sup> Часть 2 ст. 130 Конституции Российской Федерации // СПС «КонсультантПлюс».

## ГОСУДАРСТВО ЕСТЬ НАРОД

**И.Ю. Гайдуков,**  
Академия Генеральной прокуратуры  
Российской Федерации

Государство как форма организации общежития появилась достаточно давно. Несмотря на то, что существует множество теорий происхождения государства, единственно верного решения данной проблемы не существует. Наиболее популярной теорией на сегодняшний день является договорная теория Т. Гоббса. В ней философ предположил, что государство возникло в результате общественного договора, в котором люди, нуждаясь в централизованном регулировании своей жизни и деятельности, делегировали государству властные полномочия, а государство в свою очередь обязалось защищать свое население от внешних и внутренних угроз. Таким образом, в соответствии с данной теорией государство является результатом деятельности народа и не может существовать само по себе.

Эволюция показала преимущества государства перед иными формами организации общества. Данный факт подтверждается тем, что в различных частях света люди организовывали древние государства независимо друг от друга. Даже сейчас, по прошествии тысяч лет, мы лишь совершенствуем формы государства, но не придумываем альтернатив.

Форма государства – это структура, определенная модель внутреннего устройства государства, включающая его территориальную организацию, принципы, способы образования и взаимодействия органов государственной власти, а также методы осуществления власти, обеспечивающие проведение определенной государственной политики.

Форма государства состоит из трех основных элементов: формы правления, формы государственного устройства и политического режима. Именно эти составляющие и определяют то, как будут строиться общественные отношения народа в государстве и за его пределами.

Понятие «народ» широко используется различными науками, в частности философией, историей, социологией, политоло-

гией, правом и т.д. Во многом определение данного понятия зависит от целей его изучения. Так, в рамках политологии народ – это население определенного государства, в философии – это несколько поколений людей, находящихся между собой в родственных отношениях на протяжении веков и продолжающих воспроизводить родственные отношения между собой путем рождения детей.

В рамках данной статьи мы предлагаем рассматривать понятие «народ» как исторически объединенную на ограниченной территории общность людей, характеризующуюся общей культурой и языком. Данное определение, на наш взгляд является наиболее подходящим к рассматриваемому вопросу по ряду причин: во-первых, исторически государства формировались автономно и независимо в рамках определенной территории зачастую без влияния извне (Древний Китай, Древний Египет, Древняя Индия, Вавилон и др.), во-вторых, на наш взгляд, наибольшее влияние на развитие форм государства оказали такие факторы, как культура народа и его язык.

Действительно, территориальное расположение народа, по нашему мнению, является наиболее важным фактором возникновения и развития форм государства. Такие территориальные признаки, как климат, плодородие почв, наличие водных ресурсов, флоры и фауны, выходы к морям/океанам/рекам, наличие полезных ископаемых, определяют сферы деятельности и образ жизни народов и по сей день, что напрямую сказывается на форме государства в целом.

Анализируя различные страны как в период древности, так и на данный момент, можно выявить прямую зависимость между территориальным расположением государства и особенностями его формы. Так, например, в Вавилоне при достаточно жарком, пустынном климате и недостатке орошения основную роль в формировании государства сыграли оросительные сооружения и каналы, являвшиеся основой жизни древнего государства и переданные в распоряжение правителю, который в свою очередь распределял их в зависимости от потребностей населения. Право данного государства также устанавливалось от особенностей вида деятельности людей. Законы царя Хаммурапи определяли ответственность в большей степени за пре-

ступления в сфере сельского хозяйства. Владея всеми оросительными системами в государстве, форма правления была абсолютной монархией, форма государственного устройства – унитарной, а политический режим – тоталитарным.

В настоящее время на первый план выходят полезные ископаемые, наличие или отсутствие которых определяет сферу деятельности людей и соответственно форму государства.

Культура народа также является одним из основных факторов, определяющих форму государства. Культура – это комплекс знаний, убеждений, верований, умений, присущих народу исторически. Несомненно, индийская культура является одной из древнейших и изысканных в мире. Так, в древней Индии со времен родоплеменного строя сложилось деление людей на касты. В индийских племенах существовали касты по отраслям деятельности, касты жрецов, а также правящие касты. Во время объединения Индии в единое государство пришлось мириться с самобытностью отдельных племен, что привело к формированию такой формы государственного устройства, как федерация, а активная борьба народа против тирании Англии в XX в. привела к установлению демократического политического режима и изменению формы правления на республиканскую.

Применительно к России федеративное устройство также организовалось ввиду культурно-исторических особенностей народов, проживающих в государстве. Так, фактор присоединения к Российскому государству различных народов Сибири, Дальнего Востока, Калмыкии, Северного Кавказа и др., народов с различными культурными особенностями, религией привел к необходимости выделения определенных автономий в рамках отдельного государства, что выразилось в организации федеративного устройства Российской Федерации. Стоит отметить наличие федеративного устройства и в СССР, который также связан с наличием в составе государства различных народов и культур.

Не менее важное значение в формировании государства имеет религия народа. Ярким примером служат мусульманские страны, которые резко отличаются от иных государств своим преимущественно авторитарным политическим режимом, монархической формой правления. В случае возникновения пре-

зидентских республик в мусульманских странах президент приобретает сходные полномочия с монархом.

Одним из наиболее ярких и беспрецедентных примеров народного влияния является Октябрьская революция 1917 г., когда в ходе гражданской войны форма Российского государства была изменена полностью.

Таким образом, народ, его деятельность, культура играют основную роль в развитии форм государства, организации его деятельности. Именно народ создает государство, и только он должен им управлять.

## **РЕАЛИЗАЦИЯ ПРИНЦИПА «РАЦИОНАЛИЗИРОВАННОГО ПАРЛАМЕНТАРИЗМА» В ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОМ МЕХАНИЗМЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**И.В. Гончаров,**  
Академия Генеральной прокуратуры  
Российской Федерации

Анализ соответствующих конституционных норм и уже имеющаяся практика взаимоотношений Президента Российской Федерации, законодательных и исполнительных органов государственной власти Российской Федерации позволяют сделать выводы, что действующая Конституция Российской Федерации юридически использует при закреплении полномочий органов государственной власти Российской Федерации так называемую теорию «рационализированного парламентаризма», предполагающую искусственное ограничение роли парламента в управлении государством и доминирование в государственном механизме, прежде всего главы государства и исполнительной власти, необходимое для повышения эффективности государственного управления.

Впервые данная форма правления была закреплена в действующей Конституции Франции 1958 г. и в принципе доказала свою эффективность в государственной практике Пятой рес-

публики. Руководствуясь этим и используя французский опыт, создатели российской Конституции закрепили в ст. 103, исчерпывающий перечень полномочий Совета Федерации и Государственной Думы, за пределы которого парламент не имеет права выходить. Кроме того, Конституция Российской Федерации исключила из компетенции Федерального Собрания исполнительно-распорядительные полномочия и значительно сократила объем контрольных полномочий.

Еще более специфичным является характер взаимоотношений Государственной Думы с Правительством Российской Федерации при осуществлении контрольных полномочий парламента за деятельностью исполнительной власти и даче согласия Президенту Российской Федерации на назначение Председателя Правительства Российской Федерации. В определенных случаях реализация Государственной Думой своих конституционных полномочий может привести к ее роспуску, что не должно быть в принципе.

Само Правительство формируется Президентом России самостоятельно без участия парламента, единственно Президент России с согласия Государственной Думы назначает Председателя Правительства Российской Федерации

Значительно ограниченными оказались и полномочия высшего законодательного органа в сфере конституционного контроля. Считается, что такое сужение полномочий законодательного органа позволяет парламенту сосредоточить основное внимание на предварительном конституционном контроле, который осуществляется им при подготовке и принятии законов.

Таким образом, можно сделать вывод, что действующая Конституция закрепила переход от советской концепции парламента как высшего органа государственной власти к концепции парламента – представительного учреждения. Современный российской парламента – это общегосударственный представительный орган, главная функция которого в системе разделения властей заключается в осуществлении законодательной власти.

Существуют различные мнения ученых по поводу сокращения вышеназванных полномочий парламента. М.В. Баглай утверждает, что это «отражает реальный федерализм, построенный на строгом разделении предметов ведения и полномочий

органов государственной власти Федерации и ее субъектов»<sup>1</sup>. Другие считают, что теоретически такой подход является необоснованным, наносящим ущерб самостоятельности федерального парламента<sup>2</sup>.

Конечно, нельзя и неправильно упрощать место и роль Федерального Собрания в механизме государственной власти Российской Федерации. Конституция Российской Федерации наделяет федеральный парламент соответствующими контрольными полномочиями. В самом общем виде в общий перечень контрольных полномочий парламента входят следующие:

ежегодное заслушивание Председателя Правительства Российской Федерации о проделанной работе;

право заслушивать отчеты и информацию органов государственной власти и их должностных лиц и давать оценку их деятельности;

право принимать рекомендации об улучшении работы соответствующих государственных органов и должностных лиц;

право выражать согласие или несогласие по поводу решения каких-либо вопросов, входящих в компетенцию других органов государственной власти;

право ратифицировать и денонсировать международные договоры;

право отменять акты подконтрольных парламенту государственных органов и должностных лиц;

право принимать участие в формировании других органов государственной власти, осуществляющих контрольные и надзорные функции за деятельностью других органов государственной власти и их должностных лиц;

право контроля за исполнением бюджета органами исполнительной власти;

право обращения к должностным лицам органов исполнительной власти с целью получения необходимой информации по поводу мотивов их деятельности;

право утверждения введения на территории государства или отдельной его части особых правовых режимов: чрезвычайного, военного положения;

---

<sup>1</sup> Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. М., 1999. С. 427.

<sup>2</sup> Колюшин Е.И. Конституционное (государственное) право России. М., 1999. С. 241.

право участия в механизме реализации конституционной ответственности по отношению к органам государственной власти и их должностным лицам, допустившим конституционные правонарушения;

право создания специальных комиссий парламента, осуществляющих контрольную деятельность и др.

Кроме того, в России органы законодательной власти реализуют свои контрольные полномочия, том числе посредством специально создаваемых органов. В частности, в соответствии с ч. 1 ст. 101 Конституции Российской Федерации для осуществления контроля за исполнением федерального бюджета Совет Федерации и Государственная Дума образуют Счетную палату, состав и порядок деятельности которой определяется Федеральным законом от 11.01.1995 г. «О Счетной палате Российской Федерации».

По результатам проведенных контрольных мероприятий Счетная палата направляет органам государственной власти Российской Федерации, как федеральным, так и субъектов Федерации, руководителям проверяемых предприятий, учреждений и организаций представления о принятии мер по устранению выявленных нарушений, возмещению причиненного государству ущерба и привлечению к ответственности должностных лиц, виновных в нарушении законодательства Российской Федерации.

Кроме того, согласно п. «д» ст. 103 Конституции Российской Федерации к числу контрольных полномочий Государственной Думы необходимо отнести назначение на должность и освобождение от должности Уполномоченного по правам человека, действующего в соответствии с Федеральным конституционным законом от 27.02.1997 № 1-ФЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации». Учреждение данной должности – это еще один шаг на пути демократизации общественных и государственных отношений в России.

Конечно, соотношение президентских и парламентских полномочий<sup>1</sup> явно не в пользу российского парламента, но тем не менее на данный период времени эта форма правления представляется наиболее оптимальной для Российской Федерации.

---

<sup>1</sup> Есть подсчеты, что президентские полномочия в 4 раза превышают парламентские (прим. авт.).

Во-первых, парламентские формы правления характерны для стран с уже сложившимися демократическими институтами, устойчивыми парламентскими традициями. К сожалению, к числу таких стран Российскую Федерацию пока отнести еще сложно.

Во-вторых, парламентские формы правления объективно имеют определенные недостатки, связанные с естественной инерционностью при принятии необходимых оперативных решений при управлении государством. Особенно это касается ситуаций, когда необходимо принимать быстрые управленческие решения при возникновении в стране каких-либо чрезвычайных и экстраординарных ситуаций. В этом плане в Российской Федерации также еще не все так просто в плане стабильного развития общественно-политических процессов.

В-третьих, исторические традиции России во все времена всегда предполагали персонифицированность власти. А это нехарактерно для парламентских форм правления. Персонификация власти предполагает восприятие власти не как политического института, а как конкретной личности, в которой эта власть воплощается. Личным качествам представителя власти придается большее значение, чем законотворчеству, устройству и функционированию госаппарата<sup>1</sup>.

В-четвертых, данная форма правления предполагает четкую вертикаль власти, где отношения в системе органов исполнительной власти строятся на принципах субординации и подчинения. И это тоже российские реалии. Приходится констатировать, что на данном этапе исторического развития без сильной вертикали властных отношений Россия как единое государство существовать не сможет.

Как утверждает Ю.С. Пивоваров: «Русская власть предполагает режим персонификации»<sup>2</sup>. И это отмечают даже в «западном» мире. «Личностный фактор», по словам представителя агентства «ФрансПресс» на последней, самой масштабной

---

<sup>1</sup> *Опалева А.А.* Безопасность личности в системе национальной безопасности // Взаимодействие международного и внутригосударственного права Российской Федерации по обеспечению личности, общества и государства: материалы межвуз. науч.-практ. конф. Акад. управления МВД России. М., 2012.

<sup>2</sup> *Пивоваров Ю.С.* Русская власть и публичная политика // Полис. 2006. № 1. С. 26.

пресс-конференцию за восемь лет своего пребывания на посту президента России пресс-конференции В.В. Путина 14 февраля 2008 г., действительно сыграл не последнюю, а возможно и первую роль в том, что Россия в период президентства В.В. Путина стала сильнее во многих отношениях, чем была раньше.

Насколько эффективно такое положение дел для институционального устройства государства? С точки зрения западных демократов, это риторический вопрос, так как «институциональное устройство» должно, по их мнению, преобладать над личностью, нивелировать ее персональные качества. Но такое положение дел не приемлемо для российского общества, и политики даже при желании не в силах изменить ситуацию, поскольку персонификация власти имеет глубокие идеологические мировоззренческие корни и вплетена в политическую российскую культуру<sup>1</sup>.

## **ВЛИЯНИЕ ФОРМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УСТРОЙСТВА НА УЧАСТИЕ ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ НАРОДА В БЮДЖЕТНОМ ПРОЦЕССЕ**

**А.Г. Гуринович,**  
Московский государственный  
институт международных  
отношений (университет)  
Министерства иностранных дел  
Российской Федерации

Основы бюджетного устройства Российской Федерации определяются Конституцией страны и формой государства как федеративной республики. В отличие от бюджетных систем унитарных государств, состоящих из двух звеньев (государственного и местных бюджетов), бюджетная система федеративных государств включает три сегмента: федеральный бюджет, бюджеты членов федерации и местные бюджеты. Участие

---

<sup>1</sup> Романович Н.А. К вопросу о персонализации власти в России // Власть. 2009. № 9. С. 13–16.

представителей народа в бюджетном процессе выражается в первую очередь в реализации полномочий обеих палат Федерального Собрания – парламента Российской Федерации при рассмотрении Государственной Думой и одобрении Советом Федерации проекта федерального закона о федеральном бюджете. Именно федеративное государственное устройство обусловило конструкцию и построение двухпалатного федерального парламента, одна из палат которого формируется из представителей субъектов федерации и призвана выражать их интересы. В свою очередь, избираемые по одномандатным округам депутаты Государственной Думы при формировании своих предпочтений также учитывают специфику государственного устройства страны.

Одним из основных принципов функционирования бюджетной системы Российской Федерации является гласность – обязательное обнародование утвержденных бюджетов и отчетов об их исполнении. В рамках следования этому принципу разработана и действует система «Электронный бюджет». Положение о государственной интегрированной информационной системе управления общественными финансами «Электронный бюджет» утверждено постановлением Правительства РФ от 30.06.2015 № 658 «О государственной интегрированной информационной системе управления общественными финансами «Электронный бюджет».

Система «Электронный бюджет» направлена прежде всего на решение следующих задач: повышение доступности информации о финансовой деятельности и финансовом состоянии публично-правовых образований, государственных и муниципальных учреждений, об их активах и обязательствах; создание инструментов для взаимосвязи стратегического и бюджетного планирования, проведения мониторинга достижения финансовых результатов реализации федеральных государственных программ и государственных программ субъектов Российской Федерации, программ, разрабатываемых и принимаемых органами местного самоуправления, непрограммных направлений деятельности, а также результатов, характеризующих объемы и качество оказания государственных и муниципальных услуг и исполнения государственных и муниципальных функций;

обеспечение размещения в открытом доступе информации о плановых и фактических финансовых результатах деятельности в сфере управления общественными финансами государственных органов и органов местного самоуправления, органов управления государственными внебюджетными фондами, иных участников бюджетного процесса, а также юридических лиц, получающих средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, не являющихся участниками бюджетного процесса.

Важное значение стало придаваться в последние годы так называемому инициативному бюджетированию, представляющему собой совокупность разнообразных, основанных на гражданской инициативе практик по решению вопросов местного значения при непосредственном участии граждан в определении и выборе объектов расходования бюджетных средств, а также последующем контроле за реализацией отобранных проектов.

Практика инициативного бюджетирования предполагает вовлечение граждан в обсуждение совместно с представителями органов местного самоуправления бюджетных вопросов, включая выработку решения о выборе приоритетов расходования бюджетных средств и обеспечение публичной отчетности. Механизм предполагает распределение специально выделенной части бюджета или внешних привлеченных средств комиссией, состоящей из граждан и представителей органов местного самоуправления. Жители в ходе проекта могут выдвигать бюджетные инициативы развития различных сфер жизни муниципальных образований<sup>1</sup>.

Несколько проектов в сфере инициативного бюджетирования были запущены в 2011 г. общероссийской партией «Единая Россия», которая предложила формат публичного обсуждения федерального трехлетнего бюджета на 2012–2014 гг. Партийный проект получил название «Народный бюджет». Другое

---

<sup>1</sup> Вагин В.В. Инициативное бюджетирование: российская практика // Бюджет.RU. 2015. № 4 URL: <http://bujet.ru/article/274443.php> (дата обращения: 15.03.2017); Шолов Л. Партиципаторное бюджетирование: новые возможности для российских муниципалитетов. URL: <http://budget4me.ru/ob/faces/newportal/view/20140224001780> (дата обращения: 15.03.2017).

его название – программа «Народная инициатива». Позже аналогичные обсуждения по региональным бюджетам состоялись в субъектах Российской Федерации с непосредственным участием депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти.

Так, тульский проект «Народный бюджет» направлен на определение и реализацию социально значимых проектов на территориях муниципальных образований области с привлечением граждан и организаций. С 2015 г. ключевым элементом программы стал портал «Открытый регион-71». Проект «Народная инициатива» в Иркутской области сначала опирался на механизм дотаций городским округам и муниципальным районам области. В дальнейшем предпочтение было отдано межбюджетным трансфертам (целевые субсидии) из регионального бюджета<sup>1</sup>.

Реализация проекта «Народный бюджет» в Курской области началась с января 2017 г. Программа призвана удовлетворить потребности населения в справедливом, на его взгляд, распределении бюджетных средств. Можно утверждать, что само название «Народный бюджет» позволяет вовлечь людей в непосредственное распределение бюджетных средств на нужды поселения и повысить открытость деятельности органов местного самоуправления, а также информированность и финансовую грамотность населения. В рамках проекта будут решаться задачи по строительству, восстановлению или ремонту коммунальной инфраструктуры, дорог местного значения, тротуаров, придомовых территорий, площадей, парков, спортивных и детских площадок, мест массового отдыха, объектов культуры<sup>2</sup>.

Проект выполняется через реализацию отобранных на конкурсной основе программ муниципальных образований, инициированных населением. Например, жители муниципального образования какого-то населенного пункта или улицы ре-

---

<sup>1</sup> Вагин В. В., Гаврилова Н.В., Шаповалова Н.А. Практики инициативного бюджетирования в деятельности муниципальных органов власти // Власть. 2015. № 12. С. 42–47.

<sup>2</sup> Постановление Администрации Курской области от 27.09.2016 № 732-па «О вопросах реализации проекта «Народный бюджет» в Курской области» URL: <http://www.garant.ru/hotlaw/kursk/978489/#ixzz4cu9GtRSI> (дата обращения: 15.03.2017).

шили построить детскую площадку. Создается инициативная группа, которая обращается в администрацию района или муниципального образования для дальнейшего продвижения этой инициативы и попадания строительства данного объекта в проект «Народный бюджет Курской области». Далее администрация совместно с инициативной группой направляет в конкурсную комиссию по проведению отбора программ муниципальных образований Курской области, участвующих в проекте «Народный бюджет», заявку, в которой должно содержаться конкретное описание проблемы социально-экономического характера<sup>1</sup>.

К заявке прилагаются следующие документы: проект муниципального образования, инициируемый населением; выписка из бюджета данного сельсовета, выполняющая роль гарантийного письма, подтверждающего наличие средств местного бюджета на реализацию программы в очередном финансовом году; информация о софинансировании программы за счет добровольных пожертвований населения, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей; протокол собрания инициативной группы и реестр подписей; документы, удостоверяющие право муниципальной собственности на объекты, где будут проводиться работы в рамках программы; сводный сметный расчет на работы; фотоматериалы о текущем состоянии объекта. Для участия в конкурсном отборе муниципальные образования Курской области совместно с инициативной группой на каждый проект предоставляют отдельную заявку. В свою очередь, конкурсная комиссия рассматривает и оценивает предоставленные заявки и документы, принимает решения о результатах и формирует перечень программ, прошедших конкурсный отбор<sup>2</sup>.

Таким образом, типология таких проектов, реализуемых в России, отражает насущные проблемы людей на местах. Чаще всего поддерживаются и софинансируются проекты ремонта дорог и организации водоснабжения, ремонта объектов культурной инфраструктуры и благоустройства территории поселе-

---

<sup>1</sup> *Народный бюджет. Что это такое?* URL: <http://belovskiezeni.ru/2768-narodnyj-byudzheth> (дата обращения: 15.03.2017).

<sup>2</sup> *Народный бюджет. Что это такое?*

ний, проекты обустройства мест отдыха и детских площадок и объектов спортивной инфраструктуры, организации освещения, противопожарных мероприятий и др.

Полагаем, что изложенное имеет существенное значение для расширения ареала участия представителей народа в бюджетном процессе и позволяет дать положительную оценку предпринятых государством и гражданами мер по налаживанию эффективного механизма взаимодействия на этом направлении и, соответственно, мотивирует их к продолжению поиска и дальнейшему практическому использованию эффективных средств продуманного формирования и реализации главных финансовых планов страны, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

## **ЛЕГИТИМНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ ЧЕРЕЗ ПРИЗМУ ПРАВОВОЙ КУЛЬТУРЫ ГРАЖДАН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**В.А. Гуров,**  
Академия Генеральной прокуратуры  
Российской Федерации

Одним из важнейших условий эффективности государственной власти является легитимность ее осуществления, т.е. признание большинством граждан правильности и законности формирования государственных органов и органов местного самоуправления.

В науке конституционного права выделяют следующие методы легитимации государственной власти:

- 1) принятие основного закона страны народным голосованием;
- 2) избрание главы государства, парламента и органов государственной власти и местного самоуправления (управления);
- 3) формирование других органов государственной власти, избранных народом, главой государства и парламентом.

Представляется, что данные методы вполне соответствуют основной задаче государственного устройства, о которой в своих работах писал еще В. Гумбольдт: «Государственное устройство само по себе не есть цель, а только средство для развития человека...»<sup>1</sup>. Следовательно, вполне обосновано, что в развитых странах народ сам избирает ту модель государственного устройства и лиц, которые удовлетворяли бы социально-экономические и политические потребности общества на территории определенного государства. К такой мысли пришли и члены первого Съезда народных депутатов РСФСР, которые в своем постановлении от 20.06.1990 «О механизме народовластия в РСФСР» определили следующее: «Основной задачей органов государственной власти и управления является служение народу». Исходя из вышесказанного можно сделать поспешный вывод, что государственная власть на современном этапе исторического развития в Российской Федерации абсолютно легитимна, так как Конституция Российской Федерации принималась всенародным голосованием, Президент и Государственная Дума избираются непосредственно гражданами России, а иные органы государственной власти и органы местного самоуправления формируются либо непосредственно народом, либо решениями выбранных лиц и органов.

Однако существует одно негативное правовое явление в российском государстве, не дающее согласиться с таким выводом, – низкая правовая культура. В доказательство обратимся к результатам всенародного голосования о принятии Конституции Российской Федерации и увидим следующую картину: несмотря на то, что от принятия акта высшей юридической силы зависело будущее всего многонационального народа Российской Федерации и каждого гражданина в отдельности, на голосование явилось всего 54,8% от общего числа зарегистрированных избирателей<sup>2</sup>. Такие цифры наводят на мысль не только о низкой правовой культуре, но и, как следствие, о правовом ни-

---

<sup>1</sup> Гумбольдт В.Ф. Опыт установления пределов государственной деятельности. СПб., 1908. С. 66.

<sup>2</sup> Итоги всенародного голосования по проекту Конституции Российской Федерации 12 декабря 1993 года. URL: <http://cikrf.ru> (дата обращения: 21.03.2017).

гилизме. Но хочется отметить одну важную норму-цель, закреплённую в ст. 1 Конституции нашей страны – провозглашение Российской Федерации правовым государством. Пока рано говорить об окончанном строительстве правового государства, но самой важной проблемой на этом пути, на наш взгляд, является воспитание правовой культуры у граждан, решение которой поможет значительно приблизиться к поставленной цели. Учитывая, что правовое государство в России достигнуто не в полном объеме, рано говорить и о полноценной легитимности государственной власти.

К такому выводу подталкивают и окончательные итоги выборов в Государственную Думу РФ в 2016 г., где явка составила только 47,88%<sup>1</sup>. Следовательно, большую часть народа не интересует то, кто находится у власти. Причин на что немало, Е.И. Бычкова выделяет следующие: недоверие населения к органам власти, правовой нигилизма граждан и др.<sup>2</sup> Одной из самых распространенных, по нашему мнению, является отсутствие веры у граждан, что выборы в одну из палат парламента могут изменить их уровень жизни в лучшую сторону, притом что в руках депутатов сосредоточены важнейшие рычаги влияния на жизнь в государстве. С точки зрения законодательства, если выборы состоялись и признаны действительными, то власть осуществляется законно и легитимно, совсем не учитывая количество избирателей, которое пришло на выборы. Но что насчет той части, которая безразлично отреагировала на выборы? Может данная часть населения и вовсе не считает данную власть справедливой, а просто полагает, что от нее мало что зависит? Существуют и иные интересные вопросы. Многие ли из тех, кто голосовал, осознавал, за кого голосует или делал свой выбор, основываясь исключительно на доверии к лидеру той или иной политической партии? Ответы на данные вопросы, как показывает практика, неутешительны. Большинство граждан никогда не открывали программ и уставов поли-

---

<sup>1</sup> Рос. газ. 2016. 24 сент.

<sup>2</sup> *Бычкова Е.И.* Проблемные вопросы повышения активности участия граждан в реализации правотворческой инициативы // Конституц. и муницип. право. 2016. № 5. С. 42–44.

тических партий, за которые голосовали, а принимали решения на основе лишь предвыборной агитации.

С подобными проблемами можно столкнуться и на уровне местного самоуправления. В гл. 5 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» установлены формы непосредственной демократии местного самоуправления. В главе представлен обширный перечень таких форм, но сколько из данных форм эффективно реализуются?

Ответ на данный вопрос можно получить, изучив работу М.С. Шайхуллина, где приводится следующая статистика: так, на собраниях, организованных органами местного самоуправления, из 1003 опрошенных респондентов только 19% принимали в них участие, участвовали в опросах 26,2%. Но куда более интересная статистика из данной статьи заключается в том, что в случае нарушения своих прав на местное самоуправление только 1% граждан обратится за помощью к местным депутатам<sup>1</sup>. Как можно говорить о легитимности представительного органа местного самоуправления, когда у народа наблюдается полное недоверие к депутатам?

Именно из-за таких показателей на сегодняшний день тяжело говорить об абсолютной легитимности власти. К сожалению, возникают мысли о правовом нигилизме граждан, т.е. о таком отношении к праву, когда у человека формируется отрицание к основным ценностям права, пренебрежительное отношение к закону и отсутствует вера в его возможность реально влиять на социальную и экономическую ситуацию в стране.

Исходя из вышеизложенного, хотелось бы сделать следующие выводы. Нельзя назвать легитимной ту власть, которая основывается на поддержке меньшей части населения. Необходимо развивать правовое воспитание граждан, особенно в сфере участия граждан в осуществлении государственной власти и местного самоуправления. Важно уметь отличать легитимность власти и равнодушие населения к существующему режиму государственной власти. Легитимность возможна лишь при усло-

---

<sup>1</sup> Шайхуллин М.С. Анализ общественного мнения об эффективности форм консультативной демократии в контексте гарантий права на осуществление местного самоуправления // Рос. юстиция. 2016. № 5. С. 21–24.

вии осознания всем народом важности его роли в управлении государством. В заключение хотелось бы обратиться к истинно верным словам, сказанным Д. Дидро: «Нет иного подлинного государя и не может быть иного подлинного законодателя, кроме народа»<sup>1</sup>.

## **РАЗРАБОТКА КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ 1993 ГОДА: ОСНОВНЫЕ ПРОЕКТЫ**

**А.А. Данилина,**  
Академия Генеральной прокуратуры  
Российской Федерации

В 1990–1991 гг. произошел распад СССР. Все республики, в том числе РСФСР, приняли декларации о своем государственном суверенитете. Съезд народных депутатов республики принял Декларацию о государственном суверенитете РСФСР 12 июня 1990 г. В ней впервые была поставлена задача разработки новой Конституции РСФСР на основе провозглашенных в ней принципов, включая принцип разделения ветвей власти.

16 июня 1990 г. была образована Конституционная комиссия I Съезда народных депутатов РСФСР, которая начала эту работу.

Однако сложная расстановка политических сил в составе народных депутатов приводила к значительной затяжке принятия новой Конституции. В основном процесс шел по пути внесения многочисленных изменений в действующую Конституцию РСФСР, которая приобретала в связи с этим противоречивый характер. Одни ее нормы противоречили другим. Эта несогласованность вызывала ожесточенное противостояние и противоборство законодательной и исполнительной ветвей власти.

Истинным сюрпризом оказалась презентация на VI съезде народных депутатов проекта, который был внесен 52 депутата-

---

<sup>1</sup> URL: <http://жемчужины-мысли.рф/> (дата обращения: 21.03.2017).

ми во главе с С. Шахраем, членом Конституционной комиссии и ее рабочей группы, потому то и нельзя считать данный проект их собственной инициативой, так как он был подготовлен с негласного согласия Президента.

Проект Шахрая, также известный как «Вариант 0» (вариант ноль) определенно нашел отражение в будущем президентском проекте<sup>1</sup>. Примерно 70–80% этого проекта были похожи на текст Конституционной комиссии.

29 апреля 1993 г., Б.Н. Ельцин (номинально все еще председатель Конституционной комиссии) на совещании президентов республик в составе Российской Федерации и руководителей исполнительной власти других ее субъектов, созванном в Кремле, представил проект новой Конституции, основными авторами данного проекта выступили С. Алексеев, А. Собчак, С. Шахрай.

В чем заключаются основные различия этих проектов?

Первое, что стоит отметить, у данных проектов Конституции различное содержание. Так, например проект Конституционной комиссии состоит из 3 частей. Первая часть включает в себя 131 статью, которые в свою очередь сгруппированы в 6 разделов, 24 главы<sup>2</sup>. Проект Президента также состоял из трех разделов. Существенное различие состояло лишь в первом разделе, который включал в себя 133 статьи, скомпонованные в 9 глав. Первый раздел проекта Конституционной комиссии «Основы конституционного строя» в первой же статье «Государственный суверенитет» провозглашает Россию как государство суверенное, правовое, демократическое, федеративное, социальное и светское с республиканской формой правления. Из проекта же «президентского» выпало такое понятие, как «конституционный строй». Этот проект предпринимает попытку скомбинировать общие положения с основами статуса человека Российской Федерации. Общее в обоих проектах то, что главным и единственным источником власти в государстве провозглашался ее народ. Но нужно отметить, что у Конституционной комиссии в п. 3 упоминается, что никто не может при-

---

<sup>1</sup> Конституц. вестн. 1992. № 11. С. 24.

<sup>2</sup> Проект Конституции РФ, подготовленный Конституционной комиссией СНД РФ // Система «Гарант» (дата обращения: 24.05.2017).

сваивать себе власть в государстве. Узурпация государственной власти считается особо тяжким преступлением<sup>1</sup>.

Потому и говорится, что глава исполнительной власти и правительство (администрация) субъекта входили в единую систему исполнительной власти Российской Федерации.

Что касается проекта Конституционной комиссии, к июлю 1993 г. по окончательному варианту республики были определены как государства, находящиеся в составе Российской Федерации. Края, области, города федерального значения и автономные области назывались государственно-территориальными объединениями в составе Российской Федерации, которые обладали теми же правами и несли те же обязанности государственной власти, какие и республика, лишь за изъятиями, которые были предусмотрены ст. 75 Конституции. Таким образом, статус субъектов все-таки был не равен, судя по этому проекту. Более того, нужно заметить, среди них не были названы автономные округа, даже после того, как по Федеративному договору 31 марта 1992 г., а также Конституционной реформе 21 апреля 1992 г. они провозглашались субъектами Российской Федерации. В 1993 г. ситуация несколько изменилась, причем в тот момент, когда в два главных взаимодействующих, взаимовлияющих и одновременно соперничающих проекта были включены отдельным разделом все три федеративных договора. Но нельзя не упомянуть, что тексты данных договоров отражали неравное положение разных субъектов, входящих в состав Российской Федерации. Основным камнем преткновения стало распределение власти, полномочий, отведенных Президенту и парламенту.

Также от республик, автономных областей и автономных округов сверх того избирались депутаты, для того чтобы в Совете Федерации депутаты от данных субъектов составили не меньше 50%, что, как предполагалось, будет составлять 300 депутатов, которые были бы избраны по территориальным избирательным округам, основываясь на единых нормах представительства. Так, предусматривалась лишь мажоритарная избирательная система.

---

<sup>1</sup> Проект Конституции РФ, подготовленный Конституционной комиссией СНД РФ // Система «Гарант» (дата обращения: 24.05.2017).

Итак, разберем полномочия Президента и Верховного Совета. Определением основных направлений внутренней и внешней политики по проекту Конституционной комиссии занималось Верховное Собрание по представлению Президенту, в свою очередь, по проекту Президента – Федеральное Собрание.

Стоит отметить, что такие кадровые вопросы, как назначение высших должностных лиц в государстве, а также отрешение Председателя, судей Конституционного Суда РФ, являлись сферой действия Верховного Совета по проекту Конституционной комиссии, Президента – по «президентскому» проекту. Подобным же образом были распределены и другие представительские полномочия. Отличие состояло лишь в том, что по проекту Конституционной комиссии этим занимался Президент, но под контролем Верховного Собрания. Компетенцией лишь Президента единогласно по обоим проектам объявлялись такие сферы деятельности, как пребывание во главе исполнительной власти, верховное главнокомандование, решение помилования, решение вопросов о гражданстве Российской Федерации, издание указов и распоряжений, имеющих подзаконный характер, также распоряжение средствами президентского фонда. Контроль над исполнительной властью, а также внесение изменений в Конституцию Российской Федерации на основе проекта конституционной Комиссии осуществлялись Верховным Собранием, «президентского» проекта – соответственно Президентом. Принятие решения об отставке Правительства было распределено в отношении полномочий таким же образом, но по проекту Президента – его полномочия контролировались Советом Федерации. Проект Конституционной комиссии хотя бы в начальный период, а затем и длительно предполагал президентскую республику, в которой сильный Президент был бы уравновешен в разумных пределах сильным парламентом, а также бы содержались механизмы не только взаимодействия, но и взаимного уравнивания<sup>1</sup>. «Президентский» же проект предлагал сохранить лишь треть тех полномочий, что имелись у Верховного Собрания, в число которых прежде всего вошли кадровые полномочия и полномочия контроля – контроля над исполнительной властью, также над ис-

---

<sup>1</sup> Румянцев О.Г. Основы конституционного строя России. М., 1994. С. 112–127.

полнением законов, бюджета и др. Существенное между этими проектами оказались различия в величине полномочий Президента. «Президентский» проект включал в себя особую формулу президентской власти, а также его конституционно-правового статуса<sup>1</sup>. Критиками подчеркивалась несоразмерность значительных конституционных прав в условиях слабости механизмов контроля действительной ответственности главы государства. В отношении вопросов правосудия проект Президента вместе с традиционными включает в себя и некоторые специфические предложения. Так, например, он ограничивает полномочия Конституционного Суда РФ вопросами конституционности правовых актов и спорами о компетенции, отказав ему в полномочиях по оценке конституционности общественных объединений, правоприменительной практики, действий высших должностных лиц государства<sup>2</sup>. Предлагался новый для системы правосудия институт – Высшее судебное присутствие (ВСП). Этот орган должен был состоять из председателей Конституционного Суда, Верховного Суда и Высшего Арбитражного суда РФ, их заместителей, трех федеральных судей, которые были назначены Советом Федерации по представлению Президента РФ. Этому органу предоставлялись полномочия толкования Конституции Российской Федерации, заключения о наличии оснований для отрешения Президента РФ от должности; отстранения от должности федеральных судей, которые были назначены Советом Федерации; принятия постановления, касающегося вопросов определения подсудности дел судам Российской Федерации; внесения предложения Президенту РФ о кандидатуре на должность и освобождении от нее Генерального прокурора РФ, а также иные дела по представлению Федерального Собрания, Президента, Верховного Суда, Высшего Арбитражного суда РФ. Нельзя было не видеть в этом подрыв основного принципа независимости правосудия. Во всех вариантах проекта Конституционной комиссии также

---

<sup>1</sup> Румянцев О.Г. Из истории создания Конституции РФ. Состязательный конституционный процесс. Два проекта Конституции (май – август 1993 г.) // Конституц. и муницип. право. 2004. № 8. С. 3.

<sup>2</sup> Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность // Система «Гарант» (дата обращения: 24.05.2017).

присутствует глава о судебной власти. Уже первый проект (ноябрь 1990 г.) предусматривал Конституционный Суд РФ, хотя такого органа в жизни еще не было. Далее его назначение и полномочия достаточно широко фиксируются. В частности, в последнем варианте отражено то, что Конституционный Суд есть высший орган судебной власти по защите конституционного строя Российской Федерации. В отношении компетенции Конституционного Суда проект воспроизводит уже действовавшие правовые нормы. По традициям прежних конституций РФ проект Конституционной комиссии включал в себя главу «Финансы и бюджет». А новым и нестандартным является наличие в проекте таких глав, как «Безопасность и оборона», «Чрезвычайное и военное положение», чего не содержит проект Президента.

12 декабря 1993 г. была принята новая Конституция. Ее текст носил очевидный отпечаток многомесячной борьбы, которая предшествовала этому событию: властные полномочия Президента в нем явно преобладали над полномочиями парламента, но, вне всякого сомнения, Конституция Российской Федерации – явление демократического порядка, поскольку устанавливает равноправие граждан, определенные права и свободы, ограничивает произвол государства, его должностных лиц и представителей. Ее принятие, а тем более последовательная реализация, являются факторами стабильности, определенности в развитии общественных отношений, которые вносят порядок и организацию в жизнь страны и, что особенно важно, определяют основы положения человека в обществе, принципы взаимоотношений человека и государства.

## О РОЛИ ПРАВОСОЗНАНИЯ В ФОРМИРОВАНИИ ПОЛИТИЧЕСКОГО РЕЖИМА

**А.А. Карловский,**  
Академия Генеральной прокуратуры  
Российской Федерации

Форму государства принято считать способом организации политической власти, включающим в себя форму правления, форму государственного устройства и политический режим. Ключевой элемент – политический режим, являющийся объектом исследования данной работы, определяется как система методов осуществления государственной власти. Элементами политического режима признаются приемы осуществления государственной власти и установления конкретной политической конъюнктуры со стороны государства, политических партий, общественных объединений. Означает ли это, что отдельно взятый человек или общество в целом не влияют на путь развития государства?

Предположим, что установлению конкретного политического режима предшествует выбор общества, определяющий, как именно будет развиваться государство. Именно так 100 лет назад был сделан выбор – построение коммунизма. В условиях экономического и политического кризиса Советской России требовались граждане, обладающие развитым правосознанием, верным пониманием государственной цели. Принимая ответственность за судьбу Родины, политическая элита не рассматривала вопрос уровня правосознания граждан. «Способность к власти есть очень высокая квалификация личной души, а при современном историческом уровне человечества – людей, стоящих на таком уровне, окажется особенно немного»<sup>1</sup>. Именно стремление к власти, политические амбиции руководили представителями политической элиты, что и привело к внутрипартийной борьбе и установлению тоталитарного политического режима. Справедливо ли утверждать, что классовым интересом руководствовались только представители политической элиты того времени? Глубокий духовный кризис российского

---

<sup>1</sup> Ильин И.А. Сильная власть. Русская идея. М.: Изд. «Э», 2017. С. 235.

общества свидетельствовал о невозможности встать на путь долгосрочного, постепенного развития государства. Низкий уровень правосознания населения не допускал формирования устойчивого политического строя. С точки зрения учения о политических элитах начал действовать «железный закон олигархических тенденций». Организация советской власти представляла собой строгую вертикальную структуру. Граждане РСФСР как бы делегировали властные полномочия лидерам партийных отделений. Низкий уровень правосознания граждан способствовал усилению власти руководящего аппарата. Как следствие, замкнутость политической элиты, малая вовлеченность граждан в принятие решений привели к установлению тоталитарного политического режима. Невозможно говорить о формировании гражданского общества как инструмента контроля над представителями государственной власти, поскольку сама идея веры в правильность решения «вождя» не могла подвергаться сомнению.

Выходит, что общество, надеясь на то, что «властвующий» имеет верное понятие о верховной цели государства и его средствах, пришло в конечном итоге к политическому кризису, выходом из которого стал «развал» СССР и образование нового государства – Российской Федерации. «Единственно верный путь ко всяким реформам есть постепенное воспитание правосознания»<sup>1</sup>. Эпоха перестройки характеризуется действительно неподдельным интересом к политической сфере. Были ли учтены ошибки прошлого? Существенной чертой правосознания является способность к самоуправлению, но было ли готово российское общество к самоуправлению? Создание нового демократического государства должно было повести Россию вперед по пути реформ, но вместо этого общество столкнулось с «десятилетием беззакония». Говорить о росте уровня правосознания в 90-х гг. не приходится, ведь в преступную деятельность вовлекалось все большее количество населения. Возрастало число проявлений таких особо опасных преступных проявлений, как организованная преступность, терроризм, коррупция. Высокий уровень латентной преступности свидетельствует о

---

<sup>1</sup> Ильин И.А. Сильная власть. Русская идея. С. 231.

том, что проблемы правосознания граждан не менее актуальны и в наши дни.

Правосознание граждан напрямую связано с формированием политического режима. Так, повышение уровня правосознания на обыденном уровне явно ускорит процесс формирования гражданского общества в России и, наоборот, если оставить проблему повышения уровня правосознания без решения, то в обществе неизбежно установится авторитарный политический режим. Низкий уровень правосознания свидетельствует о незащитности граждан, что сохраняет риск произвола со стороны властей, а это недопустимо в современном демократическом обществе. Повышение уровня правосознания есть катализатор демократизации российского общества. Безусловно, огромная ответственность возлагается на государство, в этом и заключается прогрессивность идеи, что корпоративный дух должен преобладать над духом опекающего учреждения. Так, деятельность по применению права судов, органов внутренних дел и других органов, основанная на законности, справедливости и гуманности, способствует становлению и развитию у людей положительных правовых чувств, утверждению высокого уровня правосознания. Если же в процессе этой работы допускаются грубые ошибки, произвол, беззаконие, то это вызывает возмущение, подрывает силу права, саму идею справедливости.

## **ОЛИГАРХИЧЕСКИЕ ТЕНДЕНЦИИ В ПОЛИТИКО-ПРАВОВОМ РАЗВИТИИ РОССИИ ДО 1917 Г.**

**Д.В. Колыхалов,**  
Академия Генеральной прокуратуры  
Российской Федерации

Провозглашение России республикой Временным правительством 1 (14) сентября 1917 г. было следствием олигархического переворота, совершенного в феврале представителями

правлящей и военной, торгово-промышленной элиты при одобрении со стороны представителей высшего духовенства Русской православной церкви в лице Святейшего Синода<sup>1</sup>. Переворот был совершен на фоне широких народных волнений, но непосредственное отстранение от власти Николая II было осуществлено именно представителями элиты. Февральская революция не оказалась демократической. Демократия не наступила. Провозглашение республики произошло до созыва Учредительного собрания, и она носила олигархический характер.

Такая позиция элиты относительно монархии не была неожиданной. Отсутствие трепетного сакрального отношения к личности монарха и стремление к ограничению власти монарха в сознании политической элиты России формировалось столетиями до 1917 г.

Монолитность и солидарность московского боярства времен князя Василия II Темного стала разрушаться в правление его сына. Иван III (1462–1505) создает централизованный аппарат управления. Правящий класс численно возрастает. Боярские рода разрастаются. Управленческая элита пополняется князьями, перешедшими на службу к московскому князю. Распространилась практика кормления от должности. Корм – часть налога, величина которого определялась прежней платой за службу в войсках. Право на занятие той или иной должности стало зависеть от знатности и служебного положения предков – местничество. Все это создало напряжение внутри господствующего класса и борьбу за влияние на государя, а в идеале подчинение государя. Превращение его в номинальную политическую фигуру. Исторические примеры были известны. Правители и военачальники из Орды, такие как Мамай или Едигей, правили при ханах-марионетках из рода Чингисхана. Другим примером было положение князя в Великом княжестве литовском, власть которого была ограничена по привилею Александра Казимировича в 1492 г. властью Рады панов.

---

<sup>1</sup>*Мультатули П.В.* Господь да благословит решение мое... Император Николай II во главе действующей армии и заговор генералов. СПб.: Сатисъ, 2002; *Бабкин М.А.* Святейший Синод православной и российской церкви и свержение монархии в России: «священство» против «царства». К 90-летию Февральской революции (23 февраля – 9 марта 1917 г.).

В борьбе за влияние на верховную власть бояре стали использовать сыновей и других потомков государя. О силе конфликтности ситуации говорит решение Ивана III о запрете на брак для своих младших сыновей до рождения сына-наследника у его старшего сына-наследника будущего Василия III (1505–1533). Только самый младший сын Ивана III Андрей Иванович, князь Старицкий, успел жениться в очень взрослом возрасте и породить сына Владимира только после рождения в 1530 г. своего племянника будущего царя Иоанна Васильевича. И это стало предпосылкой для обострения конфликта за власть в будущем. Но ранее после смерти Елены Глинской в 1538 г. обострилась борьба за власть между боярскими группировками Бельских, Шуйских, Глинских. Сохраняется и усиливается роль официального правительствующего совещательного органа при государе – Боярской думы.

В январе 1547 г. Иван IV венчается на царство и тем самым отсекает возможность для других представителей рюрикова рода на претензии на верховную монархическую власть в Московском государстве.

В 1549 г. вокруг молодого царя сложился совет близких к нему людей, получивший название «Избранная рада». Происходит отмена кормления на воеводской службе в уездах и волостях и отменяется местничество на военной службе. Местнические споры среди воевод и бояр являлись следствием слабости монархической власти. Иван Грозный положил этому конец.

Переписка царя с беглым воеводой князем Андреем Курбским подтверждает мечту боярской элиты об ограниченной олигархическим правлением царской власти.

В период опричнины в Москве был отравлен двоюродный брат царя Владимир Андреевич Старицкий, его жена и дочь. Только так Иван Грозный надеялся удержать самодержавную власть. Еще при жизни Иоанн Васильевич составил регентский совет для опеки над своим сыном будущим царем Федором Иоанновичем. Фактически правителем стал боярин Борис Годунов. После смерти Федора в 1598 г. он был избран царем на Земском Соборе.

В 1605 г. в период «Смуты» после смерти царя Бориса его сын и преемник царь Федор Борисович и его мать были тайно

убиты по приказу бояр-заговорщиков, сторонников самозванца Лжедмитрия I. В мае 1606 г. в ходе восстания москвичей, возглавляемого боярами, был убит царь Дмитрий (Лжедмитрий I). На престол был избран Боярской думой боярин Василий Иванович Шуйский.

Летом 1610 г. в Москве произошел переворот. Дворяне во главе с П. Ляпуновым свергли Василия Шуйского с престола и принудили принять монашеский постриг. Власть захватила группа бояр во главе с Ф.И. Милославским – «Семибоярщина», своего рода «Временное правительство» до избрания нового монарха. В 1613 г. на Земском Соборе царем был избран 16-летний Михаил Романов. Но ему пришлось разделить свою власть с отцом патриархом Филаретом. Так в первый раз в стране появилось одновременно два государя-соправителя. Подобная ситуация повторяется в 50-х гг. XVII столетия, когда патриарх и государь Никон даже пошел на конфликт с царем Алексеем Михайловичем, претендуя на верховенство своего положения.

После смерти бездетного царя Федора Алексеевича по традиции наследовать должен был его брат Иван. Однако патриарх Иоаким и бояре решили, что царем следует провозгласить десятилетнего Петра. В стране снова оказалось два царя-соправителя, оба сыновья Алексея Михайловича. Летом того же 1682 г. начальник Стрелецкого приказа князь И.А. Хованский предпринял неудачную попытку захвата власти.

Эти события предваряли целую эпоху «Дворцовых переворотов» XVIII в., когда монархическая власть оказалась в зависимости от интересов дворянства. Если во времена Ивана III государь формировал дворянство, то после Петра I дворянство стало определять, кто будет императором. Дворянство согласилось с убийством трех императоров России в XVIII в.

К началу царствования Николая II в сознании российской элиты сформировалось убеждение, что возможно отстранение от власти монарха, уверенность в способности управления страной вне монархической формы правления либо при фактически марионеточной роли монарха.

## К ВОПРОСУ О ТРАНСФОРМАЦИИ ФОРМЫ ПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОМ ГОСУДАРСТВЕ В ГОДЫ ПЕРВОЙ МИРОВОЙ ВОЙНЫ (1914–1918 ГГ.)

Т.Г. Лясович,  
Санкт-Петербургский  
университет МВД России

В отечественной историко-правовой науке событиям Первой мировой войны и ее персоналиям традиционно уделялось незаслуженно мало внимания. Формирование новых подходов к изучению событий Первой мировой войны позволяет взглянуть на историю нашей страны с иной точки зрения, а также по-новому оценить имеющийся исторический опыт. Использование полученных знаний позволит избежать ошибок в будущем и сможет оказаться полезным на сегодняшнем этапе правового развития Российской Федерации.

Первая мировая война как крупнейший катаклизм XX в. была инициирована обострением коренных противоречий между крупнейшими капиталистическими государствами, которые боролись за рынки сбыта и источники сырья. Эти противоречия нарастали на протяжении длительного времени и привели к образованию враждебных коалиций. Участие России в войне объясняется не ее непосредственными интересами, а в первую очередь союзническими обязательствами и стремлением укрепить свой статус великой державы. Правительство Российской империи и политическая элита осознавали губительность войны в условиях нестабильной экономики и острых внутренних противоречий. В то же время в предстоящей войне «Россия имела и свой интерес – захват черноморских проливов, открывавших дорогу в Средиземноморье, а также укрепление на Балканах»<sup>1</sup>.

Начало Первой мировой войны повлекло за собой изменения правового и организационного характера. Вся система управления фактически была перестроена на военный лад, что соответствовало потребностям времени и патриотическим настроениям российского общества в начале войны.

---

<sup>1</sup> Морозов С.Д. Первая мировая война и ее последствия // Регион. архитектура и строительство. 2014. № 2. С. 200.

Условно весь период военных действий с точки зрения трансформации системы управления Российским государством следует разделить на три этапа: 1) имперский; 2) буржуазный; 3) советский.

Первый этап – имперский – охватывает период начала военных действий на фронтах Первой мировой войны (28 июля 1914 г.) и завершается событиями Февральской буржуазной революции 1917 г., ознаменовавшей упразднение монархии как политического института. В то же время необходимо отметить, что юридически Россия оставалась монархией до 1 сентября 1917 г., когда Временным правительством была провозглашена республиканская форма правления.

Второй этап – буржуазный – связан с деятельностью Временного правительства и его реформами (март – октябрь 1917 г.).

Третий этап – советский – связан с созданием Советского государства и заканчивается завершением Первой мировой войны 11 ноября 1918 г.

Каждый из этапов обладает своими особенностями функционирования органов государственной власти и спецификой изменений, происходящих в управленческой сфере.

Первый этап – имперский – может быть охарактеризован существованием «традиционных» органов государственной власти Российской Империи, которые были созданы еще задолго до войны и функционировали в соответствии со Сводом основных государственных законов от 23 апреля 1906 г. и другими нормативными правовыми актами<sup>1</sup>. Высшая власть в государстве принадлежала самодержавному императору. Согласно ст. 7 Свода законов император осуществлял законодательную власть совместно с Государственным Советом и Государственной Думой, что означало не только рассредоточение законодательной власти, но и свидетельствовало о введении демократических элементов в систему управления Российской Империей<sup>2</sup>. Однако Россия продолжала оставаться абсолютной монар-

---

<sup>1</sup> Высочайше утвержденные Основные государственные законы от 23 апреля 1906 года // Рос. законодательство X–XX вв. / под общ. ред. О.И. Чистякова. Законодательство эпохи буржуазно-демократических революций. Т. 9. С. 42–52.

<sup>2</sup> Там же.

хией, что неоднократно подчеркивалось в тексте вышеупомянутых законов в главе о статусе монарха.

Во время войны продолжала действовать Государственная Дума четвертого созыва, избранная в ноябре 1912 г. и действовавшая по октябрь 1917 г. За весь период существования состоялось лишь пять сессий Думы. Начало военных действий на фронтах Первой мировой войны не позволило четвертой Думе сосредоточиться на крупномасштабной работе. К тому же с началом в августе 1914 г. мировой войны, после крупных провалов русской армии на фронте Дума вступила в конфликт с исполнительной властью. С 1915 г. по 1917 г. Дума практически не работала и фактически возобновила свою деятельность лишь 14 февраля 1917 г. в канун февральского отречения Николая II. 25 февраля она опять была распущена и больше не собиралась.

Таким образом, можно заключить, что в течение первого – имперского – этапа Государственная Дума как законодательный орган власти продолжала функционировать. Однако, несмотря на то, что она поддерживала планы правительства относительно ведения войны, император созывал ее сессии нерегулярно, с большими перерывами и большинство вопросов решал путем принятия указов на основании ст. 87 Свода основных государственных законов, т.е. по существу без обсуждения в Думе.

В имперский период продолжал функционировать и Государственный Совет, который также осуществлял законодательную власть совместно с Государственной Думой и императором. Можно считать, что в этот период в России действовал двухпалатный парламент, в котором верхней палатой был Государственный Совет, а нижней – Государственная Дума.

В ст. 106 Свода основных государственных законов подчеркивалось, что Государственный Совет и Государственная Дума равны по статусу в законодательной сфере, однако на практике последняя обладала большими полномочиями. В ходе Февральской революции на основании указов императора Государственный Совет, как и Государственная Дума, были распущены на каникулы. Государственный Совет свою деятельность так и не возобновил.

С началом военных действий существующая система государственного управления вынуждена была перестроиться на военный лад. Применительно к «традиционным» органам власти это выразилось в расширении компетенции в некоторых

направлениях и рассмотрении в первую очередь «военных» вопросов. Так, к примеру, Государственная Дума в 1915 г. занималась рассмотрением военных кредитов, выделенных правительством. В июле 1914 г. Совет министров был наделен чрезвычайными полномочиями. Большинство дел стало им решаться самостоятельно, от имени царя. Так, правительство проводило курс на победу в войне и мобилизацию капитала для ее достижения.

С началом военных действий в соответствии с Положением о полевом управлении войск в военное время от 1868 г. было сформировано Полевое управление армии, которое включало: Полевой штаб армии, Полевое интендантское управление, Полевое артиллерийское управление, Полевое инженерное управление<sup>1</sup>. Функционировали иные органы военного управления – Генеральный штаб, а также Ставка Верховного главнокомандующего (со штабом), которые не успели отработать свои функции на практике в мирное время. С началом войны это пришлось делать в боевых условиях, что неизбежно приводило к ошибкам в управлении войсками.

Имперским органам управления, существовавшим в рамках первого этапа, пришлось приспособливаться к новым военным условиям и выполнять дополнительные, ранее не свойственные им функции и решать новые задачи.

Второй этап – буржуазный – может быть охарактеризован упразднением «монархических» органов государственной власти Российской империи и учреждением новых буржуазных органов. Так, в ходе Февральской революции 1917 г. возникло Временное правительство, которое своими актами внесло изменения в существовавшую систему управления государством.

В ходе Февральской революции 1917 г. была упразднена монархия как политический институт, а также должность и звание императора. В процессе отречения от трона решение вопроса о форме правления в России перешло к Учредительному собранию.

В создании Временного правительства активную роль сыграла Государственная Дума, военная комиссия которой, по-

---

<sup>1</sup> Положение о полевом управлении войск в военное время. Спб.: Воен. тип., 1868. URL: <http://www.prlib.ru/Lib/pages/item.aspx?itemid=4790> (дата обращения: 28.03.2017).

лучив царский указ об отсрочке созыва очередной сессии, заявила протест и образовала из своего состава Временный комитет. Одновременно в ходе событий Февральской революции 1917 г. возник Временный исполнительный комитет Петроградского Совета рабочих депутатов. Оба эти органа сразу заявили о своих претензиях на власть. Между ними начались переговоры о создании новой системы власти, в результате которых было принято соглашение между Временным комитетом и Советом рабочих депутатов об образовании Временного правительства.

Придя к власти, Временное правительство активно стало вносить изменения в существующую систему государственных органов. Так, с 1 мая 1917 г. актами правительства были упразднены должности членов Государственного совета по назначению.

В целом Временное правительство сохранило структуру имперского Совета министров, за исключением Министерства императорского двора и уделов. В период с марта по октябрь 1917 г. функционировали следующие министерства: внутренних дел, иностранных дел, юстиции, путей сообщения, торговли и промышленности, просвещения, военное и морское, земледелия, финансов. В то же время создавались и новые ведомства – Министерство труда, главными задачами которого было примирение труда и капитала, развитие системы социального страхования. Новым явилось также и Министерство почт и телеграфа. Созданное Министерство продовольствия унаследовало задачи Министерства земледелия, а Министерство государственного призрения приняло на себя функции благотворительных органов. В августе 1917 г. вместо Синода создается Министерство по делам вероисповеданий, которое действовало в правовых рамках церковных организаций. Их статус был определен на церковном Соборе в том же месяце.

В период деятельности Временного правительства основным вопросом политики стал вопрос формы правления в Российском государстве. Основной задачей Временного правительства стала демократизация власти и построение основ парламентаризма в России с последующим созывом Учредительного собрания. Иные задачи Временного правительства были изложены в Декларации от 3 марта 1917 г. Среди них упоминались: установление демократических свобод, отмена всех

имеющихся ограничений по религиозному, сословному, национальному признаку, политическая амнистия, реформа в правоохранительной сфере, выборы в органы местного самоуправления и др.<sup>1</sup> Произошла и реорганизация местных органов власти.

Таким образом, второй этап деятельности органов государственной власти в период Первой мировой войны может быть охарактеризован как период глубоких коренных изменений, которые были вызваны не столько военными, сколько внутривнутриполитическими событиями. В этот период Государственная Дума принимала активное участие в политической жизни и фактически обрела новый статус. В.С. Садинов справедливо отмечает, что «за время работы I–IV государственных дум в 1906–1917 гг. были апробированы многие процедуры, механизмы, формы деятельности высшего законодательного органа власти, представлявшего все основные классы и сословия страны. Они дают поучительные уроки для современности, активно используются в современной политической практике»<sup>2</sup>. И только 6 октября 1917 г. Временное правительство постановило распустить Государственную Думу в связи с подготовкой к выборам в Учредительное собрание.

В то же время деятельность Временного правительства и его органов по реформированию политической, экономической, правоохранительной и иных сфер жизни российского общества и государства за сравнительно короткий период оказалась нерезультативной. В ситуации экономического и политического кризиса и конфронтации с советскими органами Временное правительство утратило доверие населения. В качестве примера приведем Резолюцию Иваново-Вознесенского совета рабочих и солдатских депутатов о войне, «займе свободы» и об отношении к Временному правительству от 12 мая 1917 г., которая демонстрирует отношение народных масс к правительству и его деятельности: «Народные массы и солдаты начинают терять надежды на Временное правительство и отказывают ему в доверии... мы стоим за переход всей власти к Совету рабочих и

---

<sup>1</sup> *Титов Ю.П.* Декларация Временного правительства о его составе и задачах от 3 марта 1917 г. // Хрестоматия по истории государства и права России / учеб. пособие. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2010. С. 273.

<sup>2</sup> *Садинов В.С.* Государственная Дума России, 1906–1917 гг.: историография проблемы: автореф. дис. ... канд. истор. наук. М., 2001. С. 4.

солдатских депутатов как единственному органу, способному вывести страну из тупика и привести к скорейшему окончанию войны»<sup>1</sup>.

Третий этап – советский – может быть также охарактеризован коренными изменениями в сфере государственного управления. В ходе Октябрьского переворота 1917 г. буржуазное Временное правительство, пытавшее сосредоточить власть в своих руках и оттягивавшее выборы в Учредительное собрание (что привело к углублению политического кризиса) было свергнуто. На его место пришли советские органы власти. Старая управленческая система фактически была полностью разрушена и сформирована новая система советского типа. Процесс замены органов государственной власти «старого образца» был постепенным: в декабре 1917 г. декретом Совета народных комиссаров был упразднен Государственный совет; Государственная Дума как законодательный орган была фактически упразднена еще в предыдущий период; 18 декабря 1917 г. одним из декретов ленинского Совнаркома была упразднена канцелярия Думы.

Правовой основой деятельности советских органов власти являлась Конституция РСФСР от 10 июля 1918 г. Согласно Основному закону РСФСР, в России была установлена республиканская форма правления, учреждены республиканские органы власти. Высшей властью в государстве являлся Всероссийский Съезд Советов, в качестве рабочего органа которого выступал Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет Советов<sup>2</sup>. В период между сессиями ВЦИК являлся высшей властью РСФСР: высшим законодательным, распорядительным и контролирующим органом Советской республики.

Общее управление делами в РСФСР принадлежало Совету Народных Комиссаров с восемнадцатью комиссариатами: по иностранным делам, по военным делам, по морским делам, по внутренним делам и т.д. На местах советская власть осуществ-

---

<sup>1</sup> *Титов Ю.П.* Резолюция Иваново-Вознесенского совета рабочих и солдатских депутатов о войне, «займе свободы» и об отношении к Временному правительству от 12 мая 1917 г. // Хрестоматия по истории государства и права России. С. 280–281.

<sup>2</sup> Конституция РСФСР. Принята V Всероссийским Съездом Советов в заседании от 10 июля 1918 г. URL: <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/cnst1918.htm> (дата обращения: 27.05.2017).

лялась системой Советов (областных, губернских, уездных, волостных), а также Советами депутатов в городах и селениях. Таким образом, в Конституции РСФСР 1918 г. была закреплена новая советская модель управления государством, которая оказалась жизнеспособной в сложившихся обстоятельствах.

Советская Россия вышла из Первой мировой войны 3 марта 1918 г., подписав с Германией сепаратный мирный договор, что повысило степень доверия к большевикам со стороны населения, уставшего от затяжной военной кампании, и способствовало укреплению советской государственной управленческой модели, которая на тот момент находилась в стадии становления. Выход из войны позволил большевикам сосредоточить усилия на стабилизации внутривнутриполитической обстановки в стране и провести конституционную реформу в июле 1918 г.

Трансформация формы правления в российском государстве, которая имела место в годы Первой мировой войны, повлекла за собой изменения и в управленческой сфере: упразднение одних органов и замена их другими.

## **ПРАВОВОЙ СТАТУС НАРОДНЫХ ЯЗЫКОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**С.И. Мамедгасанов,**  
Российский государственный  
университет правосудия

Российская Федерация – многонациональное государство, закрепляющее право ее народов изучать и использовать свои родные национальные языки наравне с русским языком.<sup>1</sup>

Особый статус национальных языков России закреплен в Законе Российской Федерации от 25.10.1991 г. № 1807-1 «О языках народов Российской Федерации», где регламентировано, что языки народов Российской Федерации – националь-

---

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 (ч. 2. ст. 26) // СПС «КонсультантПлюс».

ное достояние России, которое находится под защитой государства.

Особенностью республик в составе Российской Федерации, в отличие от других видов российских субъектов заключается в том, что они могут устанавливать свои государственные языки в целях сохранения своих исторических традиций, что является необходимым условием развития национальной культуры любого народа. И Россия охраняет данное право своих народов, так:

1) каждому гарантируется «право на использование родного языка, свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества независимо от его происхождения, социального и имущественного положения, расовой и национальной принадлежности, пола, образования, отношения к религии и места жительства»<sup>1</sup>;

2) запрещается пропаганда вражды и пренебрежения к любому языку<sup>2</sup>;

3) не допускается создание препятствий, ограничений и привилегий в использовании языков и т.д.

Отличительной же особенностью республики Российской Федерации является то, что именно данная форма государственного образования вправе устанавливать в соответствии с Конституцией Российской Федерации свои государственные языки. Но эти языки необходимо сохранять, поэтому на данный момент существуют гарантии защиты национальных языков, а именно:

1) государственная защита. Заключается в том, что органы законодательной, исполнительной и судебной власти Российской Федерации призваны гарантировать и обеспечивать социальную, экономическую и юридическую защиту всех народных языков России;

2) социальная защита. Обеспечивается посредством сохранения, развития и изучения всех народов Российской Федерации на территории России;

---

<sup>1</sup> Закон Российской Федерации от 25.10.1991 № 1807-1 «О языках народов Российской Федерации» (ч. 3 ст. 2) // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> URL:[www.be.Pravo/kken/46](http://www.be.Pravo/kken/46) (дата обращения: 20.04.2017).

3) экономическая защита. Включает в себя целевое бюджетное и иное финансовое обеспечение государственных и научных программ сохранения и развития языков народов Российской Федерации;

4) юридическая защита. Обеспечивается наличием ответственности юридических и физических лиц за нарушение норм действующего Закона «О языках народов Российской Федерации».

Несмотря на государственную защиту правового статуса языков, в республиках Российской Федерации существует множество проблем, которые необходимо решать срочно, но осторожно.

К примеру, в связи с тем, что «национальные» республики Российской Федерации по сути являются многонациональными, то существует некая национальная коллизия изучения «титульного» языка. Ведь язык одного этноса, пусть и «титульного», не пригодится в жизни и быту другого этноса республики Российской Федерации. Так, на сегодняшний день в Республике Дагестан самым большим по численности народом являются аварцы, изучение родного языка для которых необходимо<sup>1</sup>. Данный язык преподается в школах Дагестана как «титульный», но так ли он необходим для жизни и быта других народов, проживающих в республике, остается вопросом.

Проблемы имеются и с самим русским языком. Р.Б. Сабаткоев отмечает, что «в настоящее время русского языка в перечне родных языков России нет, что фактически ущемляет права русскоязычного населения, считающего его своим родным языком независимо от этнической принадлежности»<sup>2</sup>.

Таким образом, необходимо изучать как русский язык, так и национальные языки республик в равном количестве в целях устранения конфликтов, в первую очередь национальных.

Стоит отметить, что на основе использования принципа равноправия и должны решаться данные проблемы. Принцип регламентирует сохранение, использование и развитие своего родного языка в равной степени.

Принцип равноправия обеспечивает равные права всех народов и отдельных их представителей на сохранение и всесто-

---

<sup>1</sup> URL: [www.natsionalnosti-dagestana](http://www.natsionalnosti-dagestana) (дата обращения: 20.04.2017).

<sup>2</sup> Сабаткоев Р.Б. Русский язык в российском законодательстве. М., 2001. С. 2.

роннее развитие родного языка, свободу выбора и использования языка общения.

Таким образом, правовой статус народных языков в республике современной Российской Федерации состоит из принципов, прав, гарантий защиты, реализация которых порождает определенные проблемы разной направленности, решать которые необходимо быстро и осторожно в целях устранения возможных будущих национальных конфликтов.

## **РАЗВИТИЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СТАТУСА ЯЗЫКОВ В ПЕРИОД СТАНОВЛЕНИЯ РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА**

**Д.А. Мачинская,**  
Академия Генеральной прокуратуры  
Российской Федерации

**Г.А. Марзак,**  
Московский политехнический  
университет

Момент прихода к власти большевиков наложил свой отпечаток и на языковую политику того времени, обозначив переход к новым межэтническим отношениям.

Для России XX в. ознаменовался коренными переменами во всех сферах общественно-политической жизни, в том числе и в языковой политике, до этого периода она не была целенаправленной. После Великой Октябрьской социалистической революции 1917 г. языковая политика претерпела ряд значительных изменений, в основном в сторону усиления внимания к национальным языкам. Этот период ознаменовался активным ростом использования национальных языков в определенных сферах общественной жизни. Большое количество книг стало издаваться на языках народов.

Должное внимание со стороны власти было уделено и вопросу обязательного государственного языка. В.И. Ленин по этому поводу писал, что «язык великороссов, составляющих

меньшинство населения России, навязывается всему остальному населению России», при этом в каждой школе его преподавание обязательно, все официальное делопроизводство должно вестись только на нем, а не на языке местного населения<sup>1</sup>.

На конституционном уровне языковое самоопределение не было закреплено. Конституция РСФСР, принятая V Всероссийским Съездом Советов на заседании от 10 июля 1918 г., не содержала положений, регулирующих языковые отношения, использование языков в сфере официальных отношений, делопроизводства, образования и т.д.

Хотелось бы отметить, что провозглашались государственные языки в образовавшихся в тот период республиках с целью укрепления положения своего национального языка. Например, в ст. 34 Конституции Украинской Социалистической Советской Республики 1919 г., говорится, что Герб Украинской Социалистической Советской Республики содержит надпись на русском и украинском языках.

Возникновение Союза Советских Социалистических Республик и сопутствующее принятие Конституции СССР в 1924 г. наложило свой отпечаток на правовое регулирование использования языков на территории государства. Согласно ст. 34 Конституции СССР 1924 г. декреты и постановления Центрального Исполнительного Комитета, его Президиума и Совета Народных Комиссаров СССР печатаются на языках, общеупотребительных в союзных республиках. Такими языками, согласно вышеуказанной Конституции, являлись русский, украинский, белорусский, грузинский, армянский, тюрко-татарский.

Конституция РСФСР, утвержденная постановлением XII Всероссийского Съезда Советов рабочих, крестьянских, казачьих и красноармейских депутатов от 11 мая 1925 г., установила за гражданами РСФСР право свободного пользования родным языком на съездах, в суде, управлении и общественной жизни, кроме того, национальным меньшинствам – право обучения на родном языке в школе (ст. 13 Конституции РСФСР 1925 г.). Безусловно, Конституция РСФСР 1925 г. внесла огромный вклад в развитие национально-языковых отношений.

---

<sup>1</sup> Ленин В.И. Полное собрание сочинений. М.: Изд-во Полит. лит., 1969. Т. 24. С. 293.

Необходимо констатировать, что период формирования советского государства непосредственно отразился на развитии правового регулирования национально-языковых отношений. В тот период были предприняты попытки принятия необходимых конституционных норм, формирующих правовой режим языков титульных наций. Стоит отметить, что перечисленные источники того периода не отличались совершенством.

В период становления российского государства в прошлом столетии языковая политика была направлена на сохранение и развитие языков народов СССР. С этой целью активно велась работа учеными-лингвистами по созданию письменности для некоторых языков (например, татского, хакасского, эвенского и др.).

В ноябре 1929 г. при Главном управлении науки Совета Народных Комиссаров СССР была учреждена подкомиссия в составе комиссии по реформе орфографии по разработке вопроса о латинизации.

Для разрешения противоречий в языковом строительстве был создан в 1930 г. Всесоюзный центральный комитет нового алфавита при Президиуме Совета Национальностей Верховного Совета СССР<sup>1</sup>. Данный орган координировал процесс языкового строительства до 1937 г.

## **О НЕКОТОРЫХ ФАКТОРАХ, ОКАЗЫВАЮЩИХ ВЛИЯНИЕ НА ИЗМЕНЕНИЕ ФОРМ ГОСУДАРСТВА**

**А.В. Мелехин,**  
Академия Генеральной прокуратуры  
Российской Федерации

Общепринятой признается концепция государства как формы правовой организации деятельности политической власти. При этом, по мнению автора, вполне обоснованно и справедливо считается, что государство – это дитя общества. Уме-

---

<sup>1</sup> *Исаев М.И.* Языковое строительство в СССР (процессы создания письменностей народов СССР. М.: Наука, 1979. С. 230.

стно заметить о часто непредсказуемом характере детей, способных на необъяснимые, с точки зрения зрелого, сложившегося человека, поступки. Эта ремарка дает представление о характере возможных вариантов поведения во взаимоотношениях между родителями (общество) и детьми (государство).

История развития земной цивилизации свидетельствует о многообразии форм государства, сменяющих друг друга по ряду причин различными способами – эволюционным, революционным или, как современный Китай, – конвергенционным путем. С учетом мирового исторического опыта в качестве основных причин этого процесса можно выделить следующие:

- естественный социальный прогресс земной цивилизации;
- исторические традиции развития национальных государств;

- исторические особенности становления национальных государств;

- реальное соотношение сформировавшихся социальных сил в государстве;

- национальный и религиозный состав населения государства;

- отчуждение власти от интересов населения;

- менталитет населения, выражающийся в степени «терпимости» по отношению к проводимой органами власти политике;

- зарубежный опыт;

- уровень жизни населения;

- степень влияния бывших метрополий на выбор государственной формы в ранее зависимых от них странах;

- уровень развития и роль мирового сообщества.

Рассуждая о вариантах дальнейшего развития современной России, бывший мэр Москвы Ю.М. Лужков считает необходимым после широких общественных дискуссий разработать Доктрину развития России в глобальном мире, а степень соответствия государственной политики целям и задачам последней – одним из главных критериев эффективности системы государственной власти и управления<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Лужков Ю.М. Россия 2050 в системе глобального капитализма: о наших задачах в современном мире. М., 2017.

Каждое государство с учетом собственного и зарубежного исторического опыта, а также других разнообразных внутренних и внешних основополагающих факторов, отражающих переживаемые государством периоды, провозглашает присущие ему принципы государственного строительства. Далекое не все модели государственного управления успешно выдерживают испытание временем, и поэтому от них приходится отказываться. Те из них, которые способствуют укреплению могущества государства в течение длительного времени, приобретают надгосударственный и надисторический характер. С определенными вносимыми коррективами они становятся достоянием нескольких последующих цивилизаций.

По образному выражению Патриарха Кирилла, «власть – это подвиг. Это хорошо было выражено в идее монархической власти, когда монарх должен был отказаться ... в том числе и от брака по любви»<sup>1</sup>. Как государственный институт монархия возникла в условиях рабовладельческого общества. При феодализме она уже стала основной формой государственного правления в разных обществах и в разные времена. В рамках данной статьи обратим более пристальное внимание на характеристику монархического строя.

Самой древней в мире монархической династией считается японская. Ее основателем считается прямой потомок богини император Дзимму, взошедший на престол 11 февраля 660 г. до н.э. За все время существования японской монархической династии на посту императора сменилось 125 человек. В последующем под влиянием особенностей внутренних и внешних факторов многие государства, используя различные способы перехода от одного типа государства к другому, посчитали необходимым избрать иные формы государственного правления.

Из существующих ныне примерно 230 государств мира (из них только 193 являются членами ООН) по состоянию на апрель 2017 г. в 29 из них, расположенных на всех континентах, сохранена монархическая форма правления. По титулу правителя к числу современных видов монархий, в которых прожи-

---

<sup>1</sup> *Васянин А.* О счастье, любви и деньгах (Патриарх Кирилл отвечает на вопросы вечные и повседневные) // Рос. газ. 2014. 9 окт.

вают около 8% населения Земли, относятся: 18 королевств; 4 княжества; 3 эмирата; 2 султаната; 1 теократия и 1 империя.

Отмечая не правовой, а экономический фактор, следует сказать, что общая доля монархий в создании мирового валового продукта (его величина около 90 трлн долларов США) весьма весома и в 2013 г. была 19,2% (около 15 трлн долларов США). Наиболее крупный объем валового внутреннего продукта был у следующих государств с монархическим строем: Япония – 5,6% (3-е место в мире после объема экономик США и Китая); Великобритания – 2,8%; Канада – 1,8%; Испания – 1,7%; Австралия – 1,2%).

Как правило, короли (императоры) на протяжении длительного времени находятся на вершине государственной власти. Например, королева Елизавета II занимает престол 65 лет (с 1952 г.). Это является рекордом по продолжительности царствования британских монархов<sup>1</sup>. Ранее дольше всех в Великобритании находилась на троне королева Виктория (1837–1901 гг.). Викторианская эпоха считается периодом высшего расцвета Британской империи, а Елизавета II вступила на престол во время ее распада. В 1952 г. Великобритания была третьей по величине экономикой мира после США и СССР. Ее реальный ВВП по паритету покупательной способности тогда составлял \$0,6 трлн в долларах 2014 г. По данным МВФ, в 2016 г. ее ВВП был равен \$2,79 трлн (9-е место в мире).

В некоторых источниках СССР также называли империей, считая процесс его распада, завершившийся в 1992 г., с исторической точки зрения логичным. В отличие от РСФСР остальные 14 союзных республик зарубежные эксперты рассматривали как колонии с соответствующим уровнем жизни. В то же время спустя почти четверть века после распада (в 2016 г.) ВВП на душу населения в ставшей правопреемницей СССР Российской Федерации был больше почти в 10 раз «по сравнению с Таджикистаном, в 7 раз с Киргизией, в 5 с Молдовой, в 4 с Узбекистаном, в 3 с Украиной, в 2,5 с Грузией»<sup>2</sup>. В СССР тако-

---

<sup>1</sup> *Королева Елизавета: 65 лет на троне.* URL: <http://www.vedomosti.ru/politics/galleries/2015/09/09/608010-koroleva-elizaveta> (дата обращения: 15.03.2017).

<sup>2</sup> *Радзиховский Л.* Праздник. История // Рос. газ. 2016. 14 июня.

го разрыва в уровне жизни на региональном уровне не существовало.

Стремление государства использовать формы и методы управления, идущие в разрез с природной сущностью человека (законодательные попытки запрета религии или частной собственности), заканчиваются исторической неудачей. В качестве примера можно сослаться на опыт бывшего СССР и «мировой системы социализма». С распадом СССР в Российской Федерации начались экономические трудности. Это привело к увеличению числа желающих сменить российское местожительство на зарубежное.

По сведениям общественной организации «Комитет гражданских инициатив», около 4,5 млн человек эмигрировали из России с 1989 по 2015 гг.<sup>1</sup> В основном – это молодые люди с высоким образовательным и профессиональным уровнем. По данным зарубежной статистики на 2015 г. в самых миграционно популярных у россиян странах проживало около 1,5 млн человек, граждан России.

При этом данная статистика не учитывает людей, уже получивших новое гражданство, нелегальных мигрантов и тех, кто фактически живет в двух странах, однако имеет российское гражданство и въезжает по визам. Данные зарубежных статистических служб о ежегодном въезде россиян многократно превышают цифры Росстата об эмиграции из России. Согласно данным немецкой статистической службы, за период 2011–2014 гг. в Германию иммигрировало немногим менее 97 тыс. человек, а по данным Росстата – только 16,3 тыс. человек. Чаще всего россияне уезжают в Германию, США, Израиль и Австралию.

Центр стратегического развития под руководством бывшего министра финансов Российской Федерации А. Кудрина разрабатывает стратегию развития России на период 2018–2024 гг. Он, как и другие специалисты, считает, что основными вызовами для российской экономики, оказывающей прямое влияние на социальную стабильность, являются демографические изменения, недостаток инвестиций, технологическое от-

---

<sup>1</sup> За 26 лет из России эмигрировало 4,5 млн человек. URL: <https://news.mail.ru/society/27361224/> (дата обращения: 15.03.2017).

ставание, низкая производительность труда и плохое качество государственного управления<sup>1</sup>.

В сентябре 2016 г. председатель Правительства Российской Федерации Д. Медведев заявил о необходимости изменения всей системы государственного управления. После многолетнего нахождения в руководстве страной он сделал вывод о том, что государственная машина неповоротлива и несет на себе черты переходного периода, сохраняя и часть советских механизмов, и переходные черты 1990-х. «Низкая эффективность системы государственного управления – это один из ключевых факторов, который сдерживает развитие страны»<sup>2</sup>.

В качестве фактора, сдерживающего развитие экономики в России, отмечается излишнее недоверие государства к бизнесу. «Только на федеральном уровне в России работают 40 надзорных инстанций, а на региональном и муниципальном уровне аж 10 тыс. органов контроля, в которых работают около 100 тыс. инспекторов»<sup>3</sup>.

Демографическая обстановка в сельской местности современной России продолжает ухудшаться. Приведенный ниже пример является характерным для муниципальных образований в сельской местности не только Центрального федерального округа. Так, за 11 месяцев 2016 г. в Пичаевском районе Тамбовской области было зарегистрировано 370 актов гражданского состояния, в том числе 76 рождения, 216 – смерти (соотношение – 1:2,84). За этот период времени в брак вступили 30 пар, распались 36 семей<sup>4</sup>.

Социально-экономические трудности также оказывают негативное влияние на прочность семейных уз. Например, в

---

<sup>1</sup> *Прокопенко А.* Кудрин торопит чиновников (Алексей Кудрин рассказал, что нужно сделать для ускорения роста экономики). URL: <http://www.vedomosti.ru/economics/articles/2017/01/16/673085-kudrin-uskoreniya-rosta>. (дата обращения: 15.03.2017).

<sup>2</sup> *Медведев Д.А.* В России необходимо поменять всю систему госуправления. URL: <https://news.mail.ru/politics/27295863/?frommail=1> (дата обращения: 15.03.2017).

<sup>3</sup> *Замахина Т.* Проверки в нагрузку (Дмитрий Медведев: контрольно-надзорная деятельность в РФ коррумпирована и малопродуктивна) // Российская газета. 2016. 20 окт.

<sup>4</sup> *Обстановка стабильно... отрицательная* // Пичаев. вестн. 2016. 14 дек.

2017 г. в России на 100 заключенных браков приходилось 57 разводов. В то же время в Португалии они составляли 67. В Чехии, Венгрии и Испании – примерно 65%, а в США примерно 50%. Самые устойчивые семейные браки в Ирландии – примерно 15% разводов. Главными причинами разводов, по мнению россиян, являются бедность и безработица. В частности, так считают и 25% опрошенных респондентов<sup>1</sup>.

Основными составляющими мощи государства считаются «военная, политико-дипломатическая и экономическая»<sup>2</sup>. В этой триаде факторов, характеризующих современную Россию, наиболее «уязвимым» для нее является экономика. «Чтобы считаться значимой державой, нужно, чтобы вклад России в мировой ВВП был не менее 5% (в 2015 г. – 1,8%), а доля в глобальных финансах – не меньше 4–5% (сейчас – менее 1%)»<sup>3</sup>. В таблице

даются показатели, характеризующие экономику современной России в сравнении с рядом других государств<sup>4</sup>.

Таблица

	Россия	США	Германия	Великобритания	Япония	Китай
Размер ВВП (трлн \$)	1,9	17,4	3,9	2,9	4,6	10,3
ВНД на душу населения (тыс. \$)	23 190	53 750	45 620	38 160	37 790	11 850
Средний уровень дохода населения (\$)	686	3258	2851	2960	2782	731
Индекс качества жизни	59,76	220,38	244,31	193,42	191,43	61,79

Отличительной чертой характеристики современного права является ее интеграционный характер (экономический, военно-политический и иной). Активные интеграционные про-

<sup>1</sup> Цифры // Вечер. Москва. 2017. 24 янв.

<sup>2</sup> Караганов С. Анатомия величия (Чего не хватает России, чтобы в полной мере ощущать себя одной из самых сильных и влиятельных стран на планете?) // Аргументы и факты. 2016. № 27.

<sup>3</sup> Миркин Я. Не хватает экономики // Аргументы и факты. 2016. № 27.

<sup>4</sup> Экономика ведущих стран мира и России // Аргументы и факты. 2016. № 27.

цессы наблюдаются и на постсоветском пространстве (например, право формируемого Евразийского союза, а также право Союзного государства России и Беларуси)<sup>1</sup>. Наиболее ярко это проявляется в необходимости как предотвращения, так и ликвидации кризисных ситуаций различного вида, требующих коллективного участия государств<sup>2</sup>.

В современных условиях просматриваются разнообразные более утонченные формы и методы использования демократических институтов с целью, казалось бы, легитимного по форме прихода, а фактически – захвата власти. При этом внешне формально соблюдаются предусмотренные законодательством меры, но фактически они совершаются в обход конституционно предусмотренных процедур, придавая своим действиям политический характер. В арсенале организаторов цветных и иных революций появились и иные формы прихода к власти. Это делается более утонченно, посредством вовлечения в инициированный оппозиционными силами политический процесс парламент государства.

В некоторых государствах, чаще в тех, где не совсем стабильная социально-экономическая обстановка и исторически принципы демократии еще не сложились в устойчивые традиции, процедура проведения и последствия объявления импичмента президенту влекут за собой обострение обстановки внутри государства.

Например, так произошло в Бразилии. В начале августа 2016 г. сенат Бразилии начал дебаты по вопросу об импичменте временно отстраненной от должности первой в истории государства женщины президента Дилмы Роуссефф. Процесс импичмента был запущен по инициативе оппозиции, обвинившей Русеф в налоговых злоупотреблениях и использовании бюджетных средств в ходе ее избирательной кампании.

---

<sup>1</sup> *Интеграционное право в современном мире: сравнительно-правовое исследование: монография / отв. ред. С.Ю. Кашкин. М.: Изд. «Проспект», 2017.*

<sup>2</sup> ООН: более 20 млн человек в четырех странах Африки угрожает голод. URL: <https://news.mail.ru/politics/29039635/> (дата обращения: 26.03.2017).

## ВОПРОСЫ ПРИМЕНЕНИЯ СМЕРТНОЙ КАЗНИ В РОССИИ

**В.А. Митюрникова,**

**А.А. Рябова,**

Академия Генеральной прокуратуры  
Российской Федерации

Впервые в мировой истории право на жизнь было провозглашено и закреплено в Декларации независимости Соединенных Штатов Америки от 4 июля 1776 г., где говорится: «Мы исходим из той самоочевидной истины, что все люди созданы равными и наделены их Творцом определенными неотчуждаемыми правами, к числу которых относятся жизнь, свобода и стремление к счастью»<sup>1</sup>. Однако дальнейшее развитие и закрепление право на жизнь получает лишь после Второй мировой войны в связи с принятием 10 декабря 1948 г. Генеральной Ассамблеей ООН Всеобщей декларации прав человека, провозгласившей в ст. 3, что «каждый человек имеет право на жизнь, на свободу и на личную неприкосновенность»<sup>2</sup>. Немного позже право на жизнь закрепляется в ст. 2 Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г.: «Право каждого лица на жизнь охраняется законом. Никто не может быть умышленно лишен жизни иначе как во исполнение смертного приговора, вынесенного судом за совершение преступления, в отношении которого законом предусмотрено такое наказание»<sup>3</sup>. А затем и в ст. 6 Международного пакта о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г.: «Право на жизнь есть неотъемлемое право каждого человека. Это право охраняется законом. Никто не может быть произвольно лишен жизни»<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> *Соединенные Штаты Америки: Конституция и законодательство* / под ред. О.А. Жидкова. М.: Прогресс, Универс, 1993.

<sup>2</sup> Всеобщая декларация прав человека (принята на третьей сессии Генеральной Ассамблеи ООН резолюцией 217 А (III) от 10 декабря 1948 г.)

<sup>3</sup> Конвенция о защите прав человека и основных свобод ETS № 005 (Рим, 4 ноября 1950 г.).

<sup>4</sup> Международный пакт о гражданских и политических правах (Нью-Йорк, 16 декабря 1966 г.).

В России право на жизнь получает свое развитие при ратификации СССР в 1976 г. Международного пакта о гражданских и политических правах и ратификации в 1988 г. Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Однако законодательное закрепление права на жизнь в России произошло лишь 22 ноября 1991 г. при принятии Верховным Советом СССР Декларации прав и свобод человека и гражданина, в которой сказано: «Каждый имеет право на жизнь. Никто не может быть произвольно лишен жизни. Государство стремится к полной отмене смертной казни. Смертная казнь впредь до ее отмены может применяться в качестве исключительной меры наказания за особо тяжкие преступления только по приговору суда с участием присяжных» (ст. 7)<sup>1</sup>. Позднее право на жизнь находит отражение и в Конституции Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. в ст. 20, согласно которой: «Каждый имеет право на жизнь. Смертная казнь впредь до ее отмены может устанавливаться федеральным законом в качестве исключительной меры наказания за особо тяжкие преступления против жизни при предоставлении обвиняемому права на рассмотрение его дела судом с участием присяжных заседателей».

Следует отдельно отметить, что, как и в ст. 7 Декларации прав и свобод человека и гражданина, так и в ст. 20 Конституции Российской Федерации 1993 г. речь идет не только о праве человека на жизнь, но и о смертной казни как наказании, сопряженном с лишением человека жизни. Это связано прежде всего с тем, что с 28 апреля 1983 г., со дня подписания Протокола № 6 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод, на международной арене поднимается вопрос смертной казни и возникает тенденция к ее отмене, поскольку большинством государств к этому моменту окончательно определяется, что право на жизнь относится к числу естественных прав, т.е. прав неотъемлемых и вытекающих из природы человека, а содержание этого права заключается в том, что никто не может быть умышленно лишен жизни, что в свою очередь противоре-

---

<sup>1</sup> Постановление ВС РСФСР от 22.11.1991 № 1920-1 «О Декларации прав и свобод человека и гражданина».

чит фактам применения смертной казни. Вслед за Протоколом № 6 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод, принятым в рамках Совета Европы, Генеральная Ассамблея ООН 15 декабря 1989 г. принимает Второй Факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах, который также направлен на отмену смертной казни и в котором, согласно преамбуле, говорится, что «отмена смертной казни способствует укреплению человеческого достоинства и прогрессивному развитию прав человека», а «все меры по отмене смертной казни следует рассматривать как прогресс в обеспечении права на жизнь»<sup>1</sup>. Необходимо заметить также и тот факт, что на этом перечень наиболее масштабных международных документов, посвященных вопросу смертной казни, не исчерпывает себя, поскольку с 3 мая 2002 г. в рамках Совета Европы существует еще и Протокол № 13 к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод относительно отмены смертной казни в любых обстоятельствах<sup>2</sup>.

Россией не был ратифицирован ни один из перечисленных выше протоколов. И хотя при вступлении России в 1996 г. в Совет Европы ей необходимо было подписать и ратифицировать не только Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод, но и в том числе Протокол № 6 к Конвенции и, таким образом, законодательно отказаться от смертной казни, поскольку ст. 1 Протокола № 6 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод гласит, что «смертная казнь отменяется, и никто не может быть приговорен к смертной казни или казнен», а в ст. 2 указывается, что «государство может предусмотреть в своем законодательстве смертную казнь только за действия, совершенные во время войны или

---

<sup>1</sup> Второй Факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах, направленный на отмену смертной казни (принят 16.12.1966 Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН).

<sup>2</sup> Протокол № 13 к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод относительно отмены смертной казни в любых обстоятельствах ETS № 187 (Вильнюс, 3 мая 2002 г.).

при неизбежной угрозе войны», однако Протокол № 6 был только подписан, но не ратифицирован до сих пор, в отличие от Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод<sup>1</sup>.

Несмотря на то что ни один из протоколов, отменяющих смертную казнь, не был ратифицирован, мораторий на смертную казнь в России был установлен и существует до сих пор. Изначально он был установлен постановлением Конституционного Суда РФ от 02.02.1999 № 3-П, где указывалось, что смертная казнь в качестве наказания не могла быть применена лишь до момента, пока каждому обвиняемому в преступлении, за совершение которого федеральным законом в качестве исключительной меры наказания установлена смертная казнь, не будет предоставлено право на рассмотрение его дела судом с участием присяжных заседателей<sup>2</sup>. Позднее действие моратория было подтверждено определением Конституционного Суда РФ от 19.11.2009, в котором говорилось, что, несмотря на то, что суды с участием присяжных заседателей действуют на территории Российской Федерации и что Протокол № 6 до сих пор не ратифицирован, Российская Федерация связана требованием ст. 18 Венской конвенции о праве международных договоров не предпринимать действий, которые лишали бы подписанный ею Протокол № 6 его объекта и цели, до тех пор пока Россия официально не выразит свое намерение не быть участником этого протокола<sup>3</sup>. Кроме этого, в определении Конституционного Суда РФ от 19.11.2009 указывается, что «с учетом международно-правовой тенденции и обязательств, взятых на себя Российской Федерацией, можно говорить о том, что происходит необратимый процесс, направленный на отмену смертной казни как исключительной меры наказания»<sup>4</sup>. Но вместе с тем определение также предусматривает и тот факт, что «поскольку Протокол № 6 до сих пор не ратифицирован, он как таковой не

---

<sup>1</sup> Протокол № 6 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод относительно отмены смертной казни ETS № 114 (Страсбург, 28 апреля 1983 г.).

<sup>2</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 02.02.1999 № 3-П.

<sup>3</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 19.11.2009 № 1344-О-Р.

<sup>4</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 19.11.2009 № 1344-О-Р.

может рассматриваться в качестве нормативного правового акта, непосредственно отменяющего в Российской Федерации смертную казнь, и в федеральном законодательстве сохраняются положения, предусматривающие данный вид наказания, процедуры его назначения и исполнения». Таким образом, на основании вышеизложенного мы можем уверенно говорить о том, что право на жизнь и смертная казнь непосредственно и тесно взаимосвязаны между собой. Мировое сообщество идет в большинстве своем по пути отказа от смертной казни, считая ее отмену гарантией права на жизнь, прогрессом в обеспечении этого права. Российская Федерация также следует мировой тенденции, хотя говорить о полной отмене смертной казни в России к сегодняшнему моменту нельзя. Российская Федерация все еще имеет возможность отказаться от моратория и ратификации Протокола № 6, снова установив возможность применения смертной казни. Но в таком случае это, вероятнее всего, повлечет за собой выход Российской Федерации из Совета Европы, так как обещание отказаться от применения смертной казни и ратификация Протокола № 6 в будущем явились одним из условий вступления России в Совет Европы. Также подобные действия способны вызвать и неоднозначное отношение на международной арене к России со стороны других государств, сказаться на взаимоотношениях стран. Но почему же тогда смертная казнь до сих пор окончательно не отменена? Ни для кого не секрет, что существуют как противники, так и сторонники применения смертной казни. Однако, согласно данным опроса Фонда «Общественное мнение», проведенного в России в апреле 2015 г., большая часть опрошенного населения считает смертную казнь допустимой и придерживается мнения, что к применению смертной казни следует вернуться<sup>1</sup>. Аналогичное мнение было высказано народом в 2006, 2012 и 2014 гг. Отношение и мнение большинства не может не учитываться, ведь согласно чч. 1, 2 ст. 3 Конституции Российской Федерации «носителем суверенитета и единственным источником власти в

---

<sup>1</sup> Данные опроса ФОМ. URL: <http://fom.ru/Bezopasnost-i-pravo/12128> (дата обращения: 24.03.2017).

Российской Федерации является ее многонациональный народ», который «осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления».

В заключение хотелось бы отметить, что действующий мораторий хотя и является неплохим средством, посредством которого балансируются приведенные выше и противоположные друг другу мнения международного сообщества и народа Российской Федерации относительно смертной казни, но такой мораторий может носить лишь временный характер, так как вызывает чувство неопределенности у одной и второй стороны. И, кроме этого, наличие такого моратория оставляет открытым вопрос его легитимности, поскольку согласно смыслу Конституции действие отдельных положений или закона в целом может быть прекращено только посредством другого закона, изданного Федеральным Собранием в установленном порядке, решение же подобного вопроса на основании подзаконного акта (или актов) в государстве, конституционно провозгласившем верховенство закона и создание правового государства, недопустимо. России необходимо окончательно определиться, отменить ли смертную казнь или же она имеет место быть.

## **КОНСТИТУЦИОННОЕ РАЗВИТИЕ РОССИИ (1989–1993 ГГ.)**

**А.А. Муравьева,**  
Академия Генеральной прокуратуры  
Российской Федерации

В середине 80-х гг. XX в. Россия вступила в период реформ, которые коснулись всех сфер жизни общества. На наших глазах изменились многие принципы жизни общества, появились новые идеологические основы функционирования, устройства, развития государства.

Становление подлинного конституционализма в России не следует связывать исключительно с принятием новой Конституции в 1993 г. Этот процесс начался во второй половине 1980-х гг. – в рамках последней советской Конституции РСФСР 1978 г.

Во второй половине 1980-х гг. в СССР по инициативе избранного 11 марта 1985 г. Генеральным секретарем КПСС М.С. Горбачева начинается процесс перестройки. Этот период характеризуется проведением целого ряда скоропалительных государственно-правовых реформ, логика и цель которых, по мнению А.А. Безуглова и С.А. Солдатова, для многих были и остаются не очень понятными<sup>1</sup>. В Конституцию СССР, в основные законы союзных республик вносятся большое количество изменений и дополнений. В 1989 г. высшим органом государственной власти СССР становится Съезд народных депутатов, который избрал подотчетный ему постоянно действующий двухпалатный Верховный Совет СССР. С 1990 г. подобная структура высших органов государственной власти закрепляется и в РСФСР. В 1990 г. учреждается пост Президента СССР, в 1991 г. – Президента РСФСР. Первым Президентом СССР стал М.С. Горбачев, избранный на данный пост на Внеочередном III Съезде народных депутатов СССР. 12 июня 1991 г. состоялись первые президентские выборы, на которых первым российским Президентом сроком на пять лет был избран Б.Н. Ельцин.

Особенно значительными были изменения в социально-экономической сфере и политической. Была, в частности, разрешена частная собственность, расширены возможности для предпринимательской деятельности. 14 марта 1990 г. из Конституции СССР были исключены положения о руководящей и направляющей роли КПСС, был создан Комитет конституционного надзора в СССР и Конституционный суд РСФСР. 12 июня 1990 г. была принята Декларация о государственном суверенитете РСФСР.

---

<sup>1</sup> Безуглов А.А., Солдатов С.А. Конституционное право России: в 3 т.: учеб. для юрид. вузов (полн. курс). Т. 1. М.: Профобразование, 2001.

К концу 1990 г. все союзные республики приняли декларации о государственном суверенитете, в которых закреплялось верховенство республиканских законов над союзными. В августе 1991 г. планировалось подписание Договора между полномочными представителями республик, менявшего систему взаимоотношений Союза и его субъектов: союзные республики получали всю полноту государственной власти, а СССР утрачивал большую часть своих полномочий. Такое положение вызывало озабоченность у многих союзных руководителей, которые 18 августа 1991 г. организовали Государственный Комитет по чрезвычайному положению (ГКЧП), взявший на себя всю полноту власти в стране. Но народ не поддержал ГКЧП, который потерпел поражение.

Завершение кризиса союзных отношений произошло 8 декабря 1991 г., когда президенты России, Украины и Белоруссии подписали Договор об образовании Содружества независимых государств (СНГ) и заявили о прекращении действий Договора об образовании СССР 1922 г. 25 декабря 1991 г. М.С. Горбачев в заявлении по телевидению объявил о том, что СССР прекратил свое существование. С этого момента все республики бывшего СССР вступили на путь самостоятельного развития и строительства новой государственности.

До 1993 г. российский законодатель шел по пути внесения поправок в Конституцию 1978 г. В ст. 12 Конституции вносился дополнение о продаже и ином отчуждении земельных участков, т.е. признается частная собственность на землю. Подобная судьба постигла многие статьи Основного закона, которые не соответствовали новым реалиям, сложившимся в Российской Федерации. Вместе с тем в Конституцию вносятся и новые статьи. Так, появляется ст. 11, регламентирующая несколько иначе статус государственной собственности Российской Федерации; ст. 67, закрепляющая за гражданами право на возмещение государством всякого вреда, причиненного незаконными действиями государственных органов и должностных лиц, и т.д.

Но как бы ни обновлялась Конституция РСФСР, ни по структуре, ни по содержанию она не могла служить полноценной юридической базой для коренных преобразований государ-

ства и общества. Экономические реформы, проводимые в России с 1991 г., вступили в противоречие с политической системой, основанной на созданном еще в советскую эпоху Основном законе. Появилась необходимость принятия нового Основного закона. Было создано много проектов Конституции. Но главными являлись проекты, подготовленные Конституционной комиссией и Конституционным Совещанием. Последний проект был создан по инициативе Президента Российской Федерации. Этот проект Конституции предусматривал ликвидацию системы Советов, образование двухпалатного парламента России – Федерального Собрания, наделение Президента широкими полномочиями. Подобная система органов государственной власти не могла вызвать одобрение со стороны Съезда народных депутатов. В связи с этим Б.Н. Ельцин пошел на обострение ситуации во взаимоотношении с российским парламентом.

21 сентября 1993 г. Президент Российской Федерации Б.Н. Ельцин подписал Указ № 1400, который приостановил деятельность Верховного Совета и объявил о проведении новых выборов. Конституционный Суд Российской Федерации 21 сентября 1993 г. признал данный Указ неконституционным. Верховный Совет посчитал постановление Конституционного Суда основанием для отрешения Президента от должности и, приняв решение о прекращении его полномочий, назначил исполняющим обязанности Президента А.В. Руцкого. Пиком противостояния Президента и Верховного Совета и последним его этапом были трагические события 3–4 октября 1993 г., в ходе которых погибли сотни людей. Конфликт законодательной и исполнительной власти завершился победой последней.

Но ради справедливости необходимо отметить, что «расстрел Белого дома» не был переходом к установлению в нашей стране диктатуры. Более того, данный процесс завершился проведением демократических выборов в Государственную Думу и Совет Федерации. Подобные события в советское время завершились бы массовыми арестами как оппозиционеров, так и членов их семей, масштабными судебными процессами. Участники событий октября 1993 г. были амнистированы, многие из

них были избраны депутатами нового российского парламента. А.В. Руцкой в 1997 г. был избран губернатором Курской области. Демократические принципы новой России получали дальнейшее развитие.

Проект Конституции, созданный Конституционным Собранием, был вынесен на всенародное голосование. Оно проводилось на основе Положения о всенародном голосовании по проекту Конституции Российской Федерации 12 декабря 1993 г., утвержденного Указом Президента от 15 октября 1993 г.

Новая Конституция Российской Федерации вступила в действие со дня ее опубликования 25 декабря 1993 г. Как уже было отмечено, одновременно с голосованием по проекту Конституции Российской Федерации были проведены выборы в Государственную Думу и Совет Федерации. Начинаясь новый этап развития отечественного конституционного права, заключающийся в формировании новых государственных институтов.

## **РОССИЙСКИЙ ФЕДЕРАЛИЗМ В КОНТЕКСТЕ ПРАВ И СВОБОД ЛИЧНОСТИ**

**А.А. Опалева,**  
Академия Генеральной прокуратуры  
Российской Федерации

Проблема зависимости прав и свобод личности от формы государства (формы правления, политического режима и государственного устройства) является объектом множества научных исследований, тем не менее она продолжает оставаться в центре внимания. С учетом темы сегодняшней конференции интересно посмотреть на эту проблему с позиции российского федерализма: существует ли зависимость реализации прав и свобод личности от особенностей федеративного устройства российского государства? как федерализм влияет на правовое закрепление прав и свобод личности? как это закрепление осуществляется на федеральном уровне и на уровне субъектов фе-

дерации? Ответы на эти вопросы помогут более четко представить взаимосвязь федеративного устройства государства и прав и свобод личности.

В литературе фактически общепризнано, что из двух основных форм государственного устройства – унитарной и федеративной последнюю выделяют как наиболее способствующую развитию демократии, обеспечению прав и свобод человека. В отечественной и зарубежной науке федерализм рассматривается в качестве одной из форм децентрализации экономической и политической систем общества, которая в свою очередь является важнейшим условием демократии, обеспечения свободы и всего многообразия прав человека. Предполагается, что федерализм способствует обеспечению прав и свобод личности посредством учета природно-климатических, экономико-географических, национально-этнических и иных особенностей развития отдельных групп населения и соответственно отдельной личности. Хотя, по мнению некоторых ученых, абсолютно прямой связи между федерализмом и демократией, децентрализацией управления и достижением широких прав и свобод личности нет<sup>1</sup>.

В этой связи интересна постановка вопроса о взаимосвязи федеративного устройства государства с правом наций на самоопределение и правами человека. Связь между федерализмом и правом наций на самоопределение очевидна. Но как они соотносятся с правами человека? По мнению Р.Г. Вагизова, с которым можно согласиться, неуместно противопоставление прав личности правам наций. Право наций на самоопределение относится к категории прав человека и даже более того – в резолюции Генеральной Ассамблеи ООН 637 (VII) от 16 декабря 1952 г. записано, что «право народов и наций на самоопределение является предпосылкой для пользования всеми основными правами человека». Право наций на самоопределение поэтому

---

<sup>1</sup> *Бочило А.Е.* Российский федерализм и правовой статус личности (конституционно-правовые исследования): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2013. С. 4, 9; *Гончаров И.В.* Федерация и ее субъекты: характер взаимоотношений // Вестн. Воронеж. юрид. ин-та МВД России. 2013. № 1. С. 4–11.

и относится к правам человека, что дает гарантию от дискриминации (даже косвенной) личности по национальному признаку, т.е. от национального неравенства, национального угнетения<sup>1</sup>.

Несмотря на федеративное устройство российского государства, в нем тем не менее существует централизованное конституционное правовое закрепление и защита прав, свобод и обязанностей человека и гражданина Российской Федерацией (ст. 71 Конституции Российской Федерации), что предопределяет отношение субъектов Российской Федерации к этому процессу. Основные законы субъектов Российской Федерации либо вообще не упоминают о правах личности, либо упоминают лишь отдельные права, либо к перечню конституционных прав и свобод из федеральной Конституции добавляют иные, чаще всего измененные по сравнению с федеральной Конституцией политические, социально-экономические и культурные права и обязанности.

Думается, что федеративное устройство российского государства предоставляет возможность расширения прав и свобод личности, обусловленное своеобразием положения субъектов Федерации, а также возможность создания дополнительных гарантий для реализации прав и свобод личности в отдельных субъектах Федерации. Поэтому в основных законах субъектов Российской Федерации следует не просто дублировать положения федеральной Конституции о правах и свободах, а закреплять дополнительные права с учетом региональных особенностей, что будет способствовать их более эффективному признанию, соблюдению и защите.

Подобная ситуация складывается в субъектах Федерации и в отношении юридических гарантий прав и свобод личности. Эти гарантии в подавляющем большинстве повторяют федеральные гарантии реализации прав личности. Одновременно отнесение защиты прав личности, прав национальных меньшинств к совместному ведению Российской Федерации и ее

---

<sup>1</sup> Вагизов Р.Г. Федерализм и права народов // Различные типы субъектов федераций и распределение власти: материалы науч.-практ. конф. Казань, 2004. URL: <http://www.kazanfed.ru/actions/konfer8/12/> (дата обращения: 29.04.2017).

субъектов (п. «б» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации) позволяет субъектам Федерации вводить дополнительные условия и средства обеспечения прав личности за счет собственных людских, финансовых и материально-технических ресурсов (конституционные (уставные) суды, уполномоченные по правам человека, ребенка, предпринимателей и пр.). Обобщение опыта деятельности некоторых таких региональных институтов убеждает в необходимости распространения их во всех субъектах Российской Федерации с целью осуществления более эффективного правового регулирования и защиты прав и свобод личности, упрочения конституционной законности, федерализма и единого правового пространства.

В федеративном государстве необходимо закрепление конституционных принципов правового статуса личности на уровне субъектов Российской Федерации как государственно-подобных образований, что отражало бы учредительный характер основного закона субъекта Российской Федерации, обеспечивало системообразующий характер норм основного закона субъекта Федерации в части регулирования и защиты прав человека и гражданина, давало дополнительные правовые инструменты в деятельности законодательных, исполнительных, судебных и правозащитных органов по обеспечению прав человека и гражданина, способствовало развитию индивидуального и общественного правосознания, восприятию человеком механизма регулирования и защиты его прав как единого федерально-регионального механизма. Рассматривая принципы правового статуса личности в контексте федеративного устройства, следует учитывать, что сама Федерация устанавливает указанные принципы, распространяя их действие в равной мере на всех лиц, находящихся на территории любого субъекта Федерации<sup>1</sup>.

Таким образом, анализ правового закрепления и защиты прав и свобод личности в современном российском государстве показывает, что его федеративный потенциал в отношении правового положения личности раскрыт еще не в полной мере.

---

<sup>1</sup> Бочило А.Е. Указ. соч. С. 13–19.

## ГОСУДАРСТВЕННОЕ УСТРОЙСТВО: ПОНЯТИЕ И ВИДЫ

**И.А. Побережная,  
Ю.В. Нечипас,**  
Академия Генеральной прокуратуры  
Российской Федерации

Государственное устройство – национальная, территориальная, административная организация государства, которая раскрывает внутреннее деление государства на части, правовое положение его частей, а также взаимоотношения частей друг с другом и с центром.

Государственное устройство имеет следующие виды: административно-территориальное и политико-территориальное устройство.

При административно-территориальном устройстве центральная власть управляет частями территории государства путем назначения должностных лиц. Деление территории государства осуществляется в административных целях.

При политико-территориальном устройстве региональным или местным органам предоставляется самостоятельность в решении их вопросов. Самостоятельность может предоставляться, как правило, на основе конституции, а в исключительных случаях – закона. Самостоятельность в этом случае носит политический характер. Самостоятельность (территориальная автономия) бывает государственной (субъекты федерации), местной и национально-территориальной.

В настоящее время выделяют пять форм государственного устройства: федерация, унитарное государство, союз, империя и конфедерация (условно).

Империя (от лат. *imperiūm* – власть) – сложная форма организации крупных государств. Такая форма государственного устройства существовала на разных континентах, в различных цивилизациях и в разные эпохи. К ранним империям относят Ханьскую, Римскую, империю Карла Великого, Османскую; к более поздним – Наполеоновскую, Британскую, Российскую.

Для всех них характерны следующие признаки:  
обширная территория;  
сильная централизованная власть;  
экспансионистская правящая элита;  
полное господство центра и подчинение периферии;  
наличие общего политического замысла без учета интересов конкретных групп;  
неоднородный этнический, национальный и культурный состав населения.

Выделяют два типа империй:

1. Империи с анклавными территориями – колониями (Британская, Испанская, Португальская, Французская, Голландская).

2. Империи без анклавных территорий (Александра Македонского, Римская, Византийская, Тимуридов, Сасанидская, Великих Моголов, Российская и др.).

Унитарное государство (от лат. «unitas» – единство) – простое с точки зрения территориальной организации государство, имеющее единую территорию, не предусматривающее деление на части, обладающее политической самостоятельностью.

Признаки унитарного государства:

наличие административно-территориальных единиц (исключение: мелкие государства, например, Мальта, а также государства, имеющие автономные образования);

единая система органов власти, имеющая иерархическую соподчиненность;

одноуровневая конституция и система законодательства;

при наличии административных единиц и местных органов распределение полномочий осуществляется текущим законодательством;

одноканальная система налогов;

гражданство, действующее на территории всего государства.

Унитарная форма государственного устройства может напрямую закрепляться в конституции государства (Бангладеш,

Румыния, Боливия, Панама) или определяться косвенно (Франция, Парагвай, Таиланд).

Унитарные государства по наличию в их составе автономий подразделяются на простые (Оман, Кювейт, Уругвай, Республика Конго, Колумбия) и сложные (имеют в составе автономии: Франция, Португалия, Финляндия, КНР, Никарагуа, Италия и др.).

Автономия (от греч. *Autonomia* – самоуправление, независимость) является формой учета национальных (этнических), культурных, исторических, географических, бытовых и иных особенностей.

Унитарные государства в зависимости от распределения властных полномочий делятся на централизованные (как правило, страны Востока и Тропической Африки, монархии), относительно децентрализованные (Болгария, Франция), децентрализованные (Япония, Ирландия).

В последнее время стали выделять крайне децентрализованные унитарные государства (регионализированные, квазифедерации), к которым относят Италию, Испанию, Великобританию, Шри Ланка и др. Характерным признаком которых является то, что они обладают отдельными признаками федеративного государства.

Федерация (от лат. *federatio* – союз) – форма сложного государственного устройства, при которой рассматриваемое государство составляет единое целое, состоящее из нескольких обладающих политической и законодательной самостоятельностью государственных образований, исторически объединенных для решения центральной властью общих для всех членов федерации задач. На настоящий момент насчитывается порядка 25 федеративных государств.

Признаки федеративного государства:

наличие частей, обладающих политической самостоятельностью;

двухуровневость законодательства, включая конституции;

конституционное разграничение предметов ведения и полномочий между центральной властью и частями федеративного государства;

самостоятельность осуществления полномочий субъектами федеративного государства;  
двухуровневость государственной власти;  
двухпалатный федеральный парламент;  
многоканальная система налогов;  
верховенство федерального законодательства и его прямое действие;  
отсутствие права сепарации;  
отсутствие права нуллификации федерального законодательства;  
государственный суверенитет принадлежит в целом государству, части федерации суверенитетом не обладают;  
единый государственный язык, но субъекты федерации могут в отдельных случаях иметь свои государственные языки;  
единый рынок, валюта, экономическая и финансовая системы;  
единое гражданство, но в отдельных случаях может быть предусмотрено гражданство субъектов федерации;  
вооруженные силы и аппарат принуждения входят в систему федеральных органов (за исключением отдельных стран)<sup>1</sup>.

В зависимости от основы и порядка формирования федеративного государства выделяют конституционные (Бельгия, Мексика, Пакистан, Индия, Нигерия), договорные (Швейцария, ОАЭ, Австралия) и конституционно-договорные федерации (Россия, Германия, США).

В зависимости от распределения и соотношения властных полномочий между федерацией и субъектами выделяют централизованные (Индия, Пакистан, Венесуэла, Мексика, Аргентина, Бразилия), относительно децентрализованные (Россия, Австрия, Германия), децентрализованные (США, Мексика, Швейцария, Австралия).

В зависимости от конституционно-правового статуса субъектов федерации выделяют симметричные (Германия – 16 земель, Австрия – 9 земель, Малайзия – 13 штатов, Нигерия –

---

<sup>1</sup> Гончаров И.В. Федерация и ее субъекты: характер взаимоотношений // Вестн. Воронеж. юрид. ин-та МВД России. 2013. № 1. С. 4–11.

21 штат, Австралия и др.) и ассиметричные (Россия, Индия – 25 штатов и 7 союзных территорий; Канада – 10 провинций и три территории; США – 50 штатов и федеральный округ Колумбия).

В зависимости от принципов формирования субъектов федерации выделяют национальные (Нигерия, Пакистан), территориальные (США, Германия, Австрия, Бразилия, Мексика, США, Австралия, Аргентина, Венесуэла), национально-территориальные (Россия), языковые (Канада, Швейцария), смешанные (например, национально-лингвистические – Бельгия, Индия).

Согласно ст. 1, ч. 3 ст. 5 Конституции Российской Федерации Россия является федеративным государством. Федеративное устройство России основано на ее государственной целостности, единстве систем государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, равноправии и самоопределении народов в Российской Федерации.

Союз – это единое государство, представляющее собой устойчивый союз государств, самостоятельных в пределах распределения между ними и центром компетенций, имеющих собственные законодательные, исполнительные и судебные органы и, как правило, конституцию, а часто и двойное гражданство. Союз можно отнести по форме к крайне децентрализованным федерациям, характерным признаком которых является наличие признаков конфедерации. Среди примеров к таким государствам относился СССР, где субъекты союза обладали суверенитетом, правом выхода и правом нуллификации союзного законодательства.

Конфедерация – не является формой государственного устройства, а является формой объединения государств, при которой образующие этот союз государства полностью сохраняют свою независимость, суверенитет, имеют собственные высшие и местные органы власти, управления и правосудия. Конфедерация создается для обеспечения общих интересов или достижения какой-либо цели. Конфедерация, как правило, яв-

ляется неустойчивым формированием и либо распадается после реализации определенных целей, либо является промежуточной формой к федеративному государству. В свое время конфедерациями были США (1776–1789), Германия (1815–1867), Швейцария (1815–1848). В настоящее время к конфедерации можно отнести Европейский Союз, Союзное государство России и Беларуси.

Исходя из выше изложенного, следует отметить, что государственное устройство является особым и сложным правовым институтом, имеющим многообразные формы реализации, которые формировались в государствах исходя из их исторических, национальных, географических, культурных, политических и экономических традиций и особенностей.

## **РОЛЬ ПУБЛИЧНЫХ ФИНАНСОВ В РАЗВИТИИ ОБЩЕСТВА И ГОСУДАРСТВА**

**Н.А. Поветкина,**  
Институт законодательства  
и сравнительного правоведения  
при Правительстве  
Российской Федерации

В соответствии со ст. 7 Конституции Российская Федерация является социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Именно человек, его права и свободы являются высшей ценностью; признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства (ст. 2). При этом «право, выраженное в форме закона, норм, обязательных для исполнения, лишь тогда эффективно, когда функционирует на основе стабильной и мудрой социальной политики. ...Поэтому важны меры социального понимания, взаимодействия, сбалансированного упорядочения, или хотя бы предоставления элементарных базовых

условий для развития индивидов в различных сегментах общественного организма»<sup>1</sup>.

Существуют различные мнения по поводу сущности, назначения, функций государства, отраженные в политико-правовых учениях прошлого и современности. Но совершенно очевидно, что государство обязано выполнять значительную совокупность публичных, общезначимых и общественно необходимых задач, решение которых в конечном итоге в большинстве случаев сводится к обеспечению достойной жизни граждан, внутреннего правопорядка, внешней безопасности. Еще В.А. Лебедев отмечал, что «государственные потребности составляют круг различных надобностей, вызываемых общим характером государственной жизни. В одном государстве могут преобладать одни потребности, в другом – другие; но вообще в государствах, достигших известной степени развития, круг этих надобностей почти один и тот же, это: содержание верховной власти и организма государственного управления, обеспечение внутренней и внешней безопасности и различные меры, предпринимаемые для развития народного благосостояния. Все эти задачи, которые лежат на государстве, не могут быть осуществлены без средств, но вопрос в том, в каком размере те или другие потребности должны и могут быть осуществлены»<sup>2</sup>.

Государство, реализуя многообразные потребности граждан, осуществляет функции и решает задачи, расходуя бюджетные средства, что возможно на основе доходов бюджета. Финансовую деятельность государства можно отнести к выполнению его экономической функции, от реализации которой, безусловно, зависит в свою очередь выполнение социальных программ, обеспечение всего социального блока, значимого для всех граждан, государства. Под функциями государства можно понимать «основные, нормативно регламентированные и организационно обеспеченные сферы деятельности государства в рамках определенного направления, обусловленные главными,

---

<sup>1</sup> *Стратегии правового развития России* / под ред. О.Ю. Рыбакова. М., 2015. С. 9.

<sup>2</sup> *Лебедев В.А.* Финансовое право: учебник. М.: Статут, 2000. С. 116.

объективно необходимыми целями, выражающие его сущность и социальное назначение»<sup>1</sup>.

В научной литературе отмечается роль финансов как условия и инструмента развития общества и государства.

О.Н. Горбунова, отмечая важнейшую роль финансов как инструмента управления обществом, подчеркнула, что финансы являются основным источником информации обо всех без исключения процессах в жизнедеятельности общества и государства, служат инструментом формирования и функционирования системы прямых и обратных связей во всех сферах жизни государства и общества<sup>2</sup>. По мнению В.А. Лебедева, без финансов государство не может обойтись и ими обуславливается и политический рост государства, и движение истории. Много политических перемен и потрясений в общественном быту произошло по поводу расстроенных финансов, и, может быть, политическая карта каждого государства была бы иная, если бы оно не переживало финансовых кризисов<sup>3</sup>. И.И. Янжул справедливо отмечал, что финансовое хозяйство или хозяйство государства, его доходы и расходы составляют главный интерес нашего времени, который чуть ли не господствует, иногда даже нанося вред, над всеми остальными вопросами государственной и народной жизни. Финансы и их организация имеют громадное политическое значение, оказывая не только косвенное, но и прямое влияние на все государственное устройство и управление. Одни финансы определяют часто внутренний смысл исторических событий, внешнее выражение которых имеет совершенно иной характер<sup>4</sup>. Г.Б. Поляк сравнивает бюджет и денежное обращение с зеркалом государства, барометром его экономического, социального состояния и политического положения и подчеркивает, что, какие бы доказательства ни

---

<sup>1</sup> *Теория государства и права: учебник / под ред. О.Ю. Рыбакова. М.: Юстиция, 2016. С. 100.*

<sup>2</sup> *Горбунова О.Н. Совершенствование финансового законодательства в условиях рынка // Российская юридическая доктрина в XXI веке: проблемы и пути их решения: науч.-практ. конф. / под ред. А. И. Демидова. Саратов, 2001. С. 160.*

<sup>3</sup> *Лебедев В.А. Финансовое право. С. 38.*

<sup>4</sup> *Янжул И.И. Основные начала финансовой науки. Учение о государственных доходах. М., 2002. С. 34–36.*

приводили сторонники первенства духовности и нравственности общества над экономикой в целом и финансами в частности, многотысячелетняя история государств свидетельствует об обратном. С разрушением экономики, крахом финансов, отсутствием средств в бюджетной системе падают духовность, нравственность и культура в обществе<sup>1</sup>.

Развитые, сложные, противоречивые объективные потребности общества в государстве определяют и само назначение, функции, цели, задачи, деятельность государства – достижение «лучшей жизни», «общей пользы», «общего блага» или же самоорганизации, самоуправления общества с помощью государства<sup>2</sup>. При этом, как указывают ученые, важно учитывать, что в разные периоды исторической эволюции государства приоритетное значение приобретали различные цели и задачи. На одних этапах развития общества центр тяжести переносился в сферу экономики, поэтому в деятельности государства ключевое место занимала экономическая функция; на других – в сферу политики, тогда повышенное внимание уделялось реализации функций государственной власти<sup>3</sup>; при этом в настоящее время акцент сделан на социальную функцию и функцию обеспечения безопасности государства.

Как справедливо отмечал Леруа-Болье, «государство имеет нужды; для нас теперь дело идет не о том, чтобы знать, каковы они и какими бы должны быть, а каким путем можно их удовлетворить с возможно большей полнотой и с минимальными жертвами и неприятностями для частных лиц»<sup>4</sup>. «Изъятия объясняются целями государства. Высшая задача государства есть создание такого порядка, при котором наиболее полно осуществляется идея общего блага. Государство стоит тем ближе к решению своей задачи, чем более оно содействует

---

<sup>1</sup> *Бюджетная система России: учеб. для вузов / под ред. Г.Б. Поляка. М., 1999. С. 1.*

<sup>2</sup> *Теория государства и права: учебник / под ред. М.Н. Марченко. М., 2004. С. 64.*

<sup>3</sup> *Боженок С.Я. Теоретико-правовые основы регулирования системы доходов государственных и местных бюджетов Российской Федерации: монография. М.: Проспект, 2011. С. 56.*

<sup>4</sup> Цит. по: *Янжул И.И. Основные начала финансовой науки ... С. 52.*

росту благосостояния всех граждан, всеобщему умственному и нравственному развитию»<sup>1</sup>.

Таким образом, с момента возникновения государства на него возложено множество задач, которые сводятся в конечном итоге к основной – обеспечению достойного существования лиц, проживающих на его территории<sup>2</sup>. Выполнение возложенных на государство функций должно обеспечиваться наличием самостоятельных и постоянных источников формирования государственных (муниципальных) финансовых ресурсов, которые позволяли бы покрывать возникающие у государства расходы<sup>3</sup>.

Формирование доходов и осуществление расходов реализуются в рамках единого процесса – финансовой деятельности государства. И именно финансовая деятельность нацелена на обеспечение государства финансовыми ресурсами, необходимыми для удовлетворения публичных потребностей, обусловленных задачами и функциями, закрепленными в Конституции, и возложенных государством на уполномоченные им органы, и в первую очередь это осуществляется посредством формирования доходов.

Вопрос о роли и значении доходов для бюджета находится в прямой зависимости от сущности государства как механизма публичной власти, выполняющего общественно значимые функции. Именно в бюджетной деятельности проявляется реализация функций государства, а также социальная направленность государственной деятельности. И, как справедливо отмечает О.Н. Горбунова, «финансы пронизывают все стороны общественной и государственной жизни. Любой вопрос управления не может быть решен без решения связанных с ним финансовых проблем»<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Цит. по: *Финансы и налоги: очерки теории и политики* / под ред. А.Н. Козырина. Т. 4. С. 499.

<sup>2</sup> *Лазарев В.В., Липень С.В.* Теория государства и права: учеб. для вузов. 2-е изд., испр. и доп. М.: Спарк, 2000. С. 50–52; *Малько А.В.* Теория государства и права: учебник. М.: Юристъ, 2001. С. 38–51.

<sup>3</sup> О теориях государственных финансов подробнее см.: *Нитти Ф.С.* Основные начала финансовой науки. М., 1904.

<sup>4</sup> *Горбунова О.Н.* Финансовое право и финансовый мониторинг ... С. 7.

При этом деятельность государства в сфере формирования доходов бюджетов в целях обеспечения финансовой устойчивости пронизана идеей приоритета публичных интересов.

С давних времен до настоящего времени проблемы формирования доходов бюджета государства являлись предметом постоянного и пристального внимания со стороны многих ученых и практиков<sup>1</sup>. Расширяющиеся потребности государства в финансовых ресурсах обуславливали постоянную необходимость поиска новых, более качественных источников доходов и приводили к отмене (трансформации) других, менее качественных и эффективных.

Проблемы правового обеспечения доходов бюджетов неоднократно становились предметом внимания государственных деятелей прошлого. Еще М.М. Сперанский в своем «Плане финансов», выделяя наиболее актуальные финансово-правовые проблемы в бюджетной сфере, предлагал обеспечить гласность в утверждении и исполнении бюджета, установить принцип рационального расходования государственных средств и учреждать расходы «по приходам», увеличить доходы путем упорядочения существовавших и установления новых налогов и др.<sup>2</sup>

Как свидетельствует история развития общества, генезис системы доходов государства происходил в двух направлениях: экстенсивном (за счет увеличения количества источников доходов) и интенсивном (путем повышения эффективности администрирования уже существующих). Последнее направление, по мнению большинства ученых, является наиболее прогрессивным, так как обеспечивает создание эффективной системы доходов государства<sup>3</sup>.

В настоящее время, в период мирового экономического кризиса, прилагаются усилия по поиску новых финансовых инструментов с целью создания новой мировой финансовой сис-

---

<sup>1</sup> См., напр.: *Янжул И.И.* Основные начала финансовой науки. СПб., 1890; *Боженко С.Я.* Указ. соч.; *Пауль А.Г.* Доходы бюджетов (бюджетно-правовое исследование): дис. ... д-ра юрид. наук. Воронеж, 2014; и др.

<sup>2</sup> *У истоков* финансового права: в 4 т. / под ред. А.Н. Козырина. М.: Статут, 1998. (Сер. «Золотые страницы российского финансового права»). Т. 1. С. 30.

<sup>3</sup> *Боженко С.Я.* Указ. соч. С. 4.

темы и возрождения национальных экономик. Большое значение в этом процессе придается вопросам создания действенной системы доходов государства как необходимого условия экономической, политической, финансовой и социальной стабильности в обществе.

Государство, установив на конституционном уровне, свои задачи и функции (при закреплении предметов ведения Российской Федерации), изначально предопределило приоритет расходов над доходами. Именно потребность выступает в качестве исходного момента интереса, обуславливая его содержание<sup>1</sup>. В свое время А.И. Буковецкий подчеркивал первостепенную значимость государственных расходов, отмечая, что «в финансовом хозяйстве не доходы, а расходы имеют решающее значение. Частное хозяйство не может истратить больше, чем у него будет доходов. Финансовое хозяйство в случаях необходимости может увеличить свои доходы путем изъятия необходимых средств у частных хозяйств»<sup>2</sup>. Речь идет о том, что расходы являются определяющими для доходов, в связи с чем государство, закрепив направления своих расходов, изыскивает источники доходов и уже только от их качества и количества будут зависеть объемы финансирования расходов, но не сам их факт.

Соответственно, формирование доходов обусловлено необходимостью осуществления расходов, возникающих в связи с выполнением государством своих функций и задач.

В этом аспекте учеными подчеркивается, что одной из приоритетных задач по совершенствованию правовых механизмов формирования финансово устойчивого государства является «научное обоснование такой модели системы доходов, которая учитывала бы их экономическую и правовую природу, что, несомненно, будет способствовать росту доходной части государственных и местных бюджетов»<sup>3</sup>. При этом органы го-

---

<sup>1</sup> Лаврененко В.Н. Проблемы социальных интересов ленинизма. М., 1978. С. 34.

<sup>2</sup> Буковецкий А.И. Введение в финансовую науку. М., 1929. С. 15. В указанной работе под финансовым хозяйством автор понимает исключительно государственные финансы, отвергая возможность существования частного финансового хозяйства.

<sup>3</sup> Боженок С.Я. Указ. соч. С. 5.

сударственной власти должны руководствоваться принципами «соразмерности», «разумной достаточности», «баланса публичных и частных интересов»<sup>1</sup>.

Для выполнения государством возложенных на него функций во всех сферах деятельности, в частности для реализации программы социально-экономического развития, оно должно обладать достаточным количеством финансовых ресурсов, которые формируются преимущественно в денежном эквиваленте. Вышеупомянутые ресурсы для удобства управления ими концентрируются в едином фонде денежных средств, которым на государственном уровне является бюджет<sup>2</sup>.

Так, например, в числе главных задач функционирования государственного бюджета СССР, связанных с поступлением в него доходов, М.И. Пискотин называл следующие: «создавать в распоряжении государства необходимые накопления для достижения расширенного социалистического воспроизводства, обеспечения высоких темпов развития экономики»; «создавать условия для постоянного наращивания в перспективе финансовых ресурсов государства, мобилизовывать в общегосударственный фонд резервы народного хозяйства»<sup>3</sup>.

Современная юридическая и экономическая наука рассматривает различные аспекты данного понятия, таким образом, полноценно раскрывая его сложную и неоднородную сущность. Следует поддержать позицию авторов, отмечающих, что

---

<sup>1</sup> См. постановления Конституционного Суда РФ от 16.07.2007 № 11-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 3, 18 и 41 Федерального закона «О политических партиях» в связи с жалобой политической партии «Российская коммунистическая рабочая партия – Российская партия коммунистов», от 17.01.2008 № 1-П «По делу о проверке конституционности положений статей 9 и 10 Федерального конституционного закона «Об арбитражных судах в Российской Федерации» и статей 181, 188, 195, 273, 290, 293 и 299 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами закрытого акционерного общества «СЕБ Русский Лизинг», общества с ограниченной ответственностью «Нефте-Стандарт» и общества с ограниченной ответственностью «Научно-производственное предприятие «Нефте-Стандарт» // ВКС РФ. 2008. № 1.

<sup>2</sup> Гуляев И.А. К вопросу о дефиниции «доходы бюджета» // Финансовое право. 2014. № 4.

<sup>3</sup> Пискотин М.И. Советское бюджетное право. М.: Юрид. лит., 1971. С. 21.

в настоящее время в науке финансового права не сложилось однозначного определения понятия «бюджет»<sup>1</sup>. Так, бюджет рассматривается учеными: как общественные отношения, необходимые для формирования централизованного фонда денежных средств<sup>2</sup>; денежные отношения по поводу перераспределения национального дохода в связи с образованием и использованием бюджетного фонда<sup>3</sup>; денежные отношения императивной формы, выражающие «движение чистого дохода общества», в процессе которого образуется и используется централизованный фонд государства в целях выполнения им своих функций<sup>4</sup>; общественные отношения, которые связаны с концентрацией и использованием его средств<sup>5</sup>; абстрактное выражение всех процессов в области экономики и социальной сферы, происходящих в государстве<sup>6</sup>; народное достояние, общественное благо<sup>7</sup>. Как известно, роль и значение различных явлений проявляются через их функции. Следует отметить, что в науке финансового права не разделяют функции доходов и расходов. На наш взгляд, они объединены и проявляются в комплексных функциях бюджета, поскольку он имеет две неразрывные составляющие – доходы и расходы. Функции бюджета выражаются в его предназначении и определяют его задачи и роль в рамках бюджетной (финансовой) деятельности государства. Исходя из различных сторон понимания бюджета, в различные периоды развития финансово-правовой теории ученые выделяли следующие его функции: регулирующую, распределительную, стабилизирующую, обеспечительную, стимули-

---

<sup>1</sup> Пачкун В.В. Конфликтность как свойство реализации функций бюджета // Финансовое право. 2012. № 5. С. 14–18.

<sup>2</sup> Бесчеревных В.В. Компетенция Союза ССР в области бюджета. М., 1976. С. 6–23; Козырин А.Н. Понятие, предмет и система бюджетного права // Адм. и финансовое право: ежегодник Центра публично-правовых исследований. М., 2006. Т. 1. С. 412–437.

<sup>3</sup> Финансы / под ред. В.М. Родионовой. М., 1994. С. 252.

<sup>4</sup> Сабанти Б.М. Теория финансов. М., 2000.

<sup>5</sup> Финансовое право: учебник / под ред. О.Н. Горбуновой. М., 2000. С. 131.

<sup>6</sup> Горбунова О.Н. Финансовое право и финансовый мониторинг ... С. 128.

<sup>7</sup> Мазаев В.Д. Публичная собственность в России: Конституционные основы. М., 2004. С. 166.

рующую, контрольную, координирующую<sup>1</sup>. Таким образом, сущность и роль бюджета, проявляющиеся в его функциях (регулирующей, распределительной, контролирующей, стабилизирующей, стимулирующей, обеспечительной и др.<sup>2</sup>), характерны и для доходов и расходов.

Подводя итог и обобщая вышеизложенное, можно сказать, что публичные финансы (бюджет) являются необходимым элементом любого государства, финансовой основой реализации его суверенитета и жизнеспособности всего государственного управленческого аппарата, непосредственно осуществляющего реализацию задач и функций государства во всех сферах общественной жизни.

## **РОЛЬ ПРОКУРАТУРЫ В ОБЕСПЕЧЕНИИ ПРАВ ГРАЖДАН, ПРЕДУСМОТРЕННЫХ СТАТЬЕЙ 3 КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Г.Н. Порфирьев,  
Р.Р. Саппаров,**  
Московский государственный  
юридический университет  
имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

Согласно ч. 1 ст. 3 Конституции Российской Федерации «носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ». В этой же статье сказано, что высшим непосредственным осуществлением власти народа являются выборы. Деятельность же органов представительной власти всех уровней представля-

---

<sup>1</sup> Ковалева Т.М., Барулин С.В. Бюджет и бюджетная политика в Российской Федерации: учеб. пособие. М.: КНОРУС, 2005. С. 27; Саттарова Н.А. К вопросу о бюджете // Финансовое право. 2008. № 1; Горбунова О.Н. Финансовое право в системе российского права (актуальные проблемы) // Гос-во и право. 1995. № 2. С. 16; Козырин А.Н. Понятие, предмет и система бюджетного права. С. 412–437.

<sup>2</sup> Пачкун В.В. Указ. соч. С. 14–18.

ет собой форму осуществления власти народа. Прокуратура Российской Федерации в соответствии со ст. 9 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» принимает участие в правотворчестве, которое является исключительно важным видом деятельности прокуратуры. Осуществляя ее, прокуратура в полной мере реализует цели, поставленные перед ней в ст. 1 Закона о прокуратуре.

Проанализировать данный столь важный вид деятельности хотелось бы на примере работы прокуратуры районного звена как самой многочисленной и наиболее приближенной к гражданам. Тем более что в силу более низкого уровня правовой грамотности депутатов и должностных лиц местного уровня по сравнению с их коллегами на уровне субъектов и федеральном уровне необходимость прокурорского участия здесь значительно возрастает.

Прокурор, осуществляя участие в правотворческой деятельности в соответствии с приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 17.09.2007 № 144 «О правотворческой деятельности органов прокуратуры и улучшении взаимодействия с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления», должен: выявлять коллизии в нормативном правовом регулировании на местном уровне, выступать с инициативами по изменению действующих или принятию новых нормативных правовых актов органами местного самоуправления, направлять заключение на проекты нормативных правовых актов; участвовать в работе правотворческих органов; опротестовывать акты органов местного самоуправления, противоречащие действующему законодательству.

В качестве примера рассмотрим Раменскую городскую прокуратуру. Данное направление работы в Раменской городской прокуратуре Московской области в соответствии с распределением обязанностей возложено на заместителя городского прокурора, курирующего вопрос надзора за исполнением законов и надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, и на пять помощников городской прокуроры в равном количестве. Ими уже непосредственно осуществляется взаимо-

действие с органами местного самоуправления и мониторинг принимаемых нормативных правовых актов.

Основной, и как представляется наиболее эффективной, формой участия прокуратуры в правотворчестве является сотрудничество органов прокуратуры и органов местного самоуправления. Данный вид участия имеет большой превентивный потенциал, поэтому именно ему Раменской городской прокуратурой уделяется особое внимание. Следует отметить, что на территории района распределены 20 поселений городского и сельского типа, также в поднадзорную территорию Раменской прокуратуры входит городской округ Бронницы. Органы местного самоуправления всех обозначенных муниципальных образований берут на себя обязательство о предоставлении в городскую прокуратуру проектов муниципальных правовых актов (постановления, распоряжения глав администраций, решения советов депутатов, итоги публичных слушаний, проекты бюджетов). К проектам прилагается перечень документов: пояснительная записка инициатора проекта; заключение финансового органа, если принятие нормативного правового акта повлечет расходование бюджетных средств. При направлении проектов нормативных правовых актов о внесении изменений в ранее принятые нормативные правовые акты вместе с проектом направлять изменяемый правовой акт.

Все акты исследуются прокуратурой города на предмет соответствия федеральному и региональному законодательству в целом и отдельно на предмет выявления коррупциогенных факторов. По итогам их рассмотрения прокуратурой направляется заключение в орган, подготовивший акт, в котором может быть указано на необходимость изменения данного акта, исключения из него положений, противоречащих актам высшей юридической силы, его доработки и включения дополнительных норм. Кроме того, в районную прокуратуру направляется план правотворческой работы органов местного самоуправления, а сотрудники прокуратуры, осуществляющие работу на рассматриваемом направлении, постоянно принимают участие в рабочих группах, заседаниях органов местного самоуправления, депутатских слушаниях. Названные формы взаимодейст-

вия направлены на предупреждение принятия незаконных нормативных правовых актов.

Однако прокуратура не остается в стороне от правотворческого процесса на местном уровне, выступая также с правотворческой инициативой. Данным правом прокуроры наделены уставами в большинстве муниципальных образований Московской области.

Так, например, в связи с отсутствием в ряде муниципальных образований Раменского муниципального района правового акта, регламентирующего порядок эвакуации брошенного и разукомплектованного транспорта, городской прокуратурой разработан соответствующий акт, который направлен в четыре муниципальных образования. В настоящее время указанные акты приняты.

Особое внимание уделяется предупреждению коррупциогенных факторов в нормативных правовых актах местного уровня. Так, Раменской городской прокуратурой установлены нарушения действующего законодательства, в рамках которого выявлены недостатки в осуществлении правотворческой деятельности городского поселения Удельное. В соответствии с ч. 2 ст. 11 Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», «муниципальный служащий, за исключением муниципального служащего, замещающего должность главы местной администрации по контракту, вправе с предварительным письменным уведомлением представителя нанимателя (работодателя) выполнять иную оплачиваемую работу, если это не повлечет за собой конфликт интересов, и если иное не предусмотрено настоящим Федеральным Законом». В месте с тем в муниципальном образовании до настоящего времени отсутствовал правовой акт, устанавливающий порядок уведомления муниципальных служащих о выполнении иной оплачиваемой работы, что создавало возможность для коррупционных проявлений при прохождении муниципальной службы. Прокуратурой был подготовлен соответствующий правовой акт, который в настоящее время принят.

Кроме описанных форм участия прокуратуры в правотворчестве, которые, как было отмечено, имеют в своей сущно-

сти превентивный характер, нельзя забывать и о возможных актах прокурорского реагирования. Например, за 2016 г. Раменской городской прокуратурой на незаконные нормативные правовые акты принесено 63 протеста, которые рассмотрены и удовлетворены, и 6 представлений об устранении нарушений федерального законодательства, по результатам рассмотрения которых 3 должностных лица привлечены к дисциплинарной ответственности.

Как мы видим, участие Раменской прокуратуры в правотворчестве органов местного самоуправления осуществляется в различных формах с использованием всех предоставленных законодательством правовых средств. Данная практика в очередной раз подтверждает огромную роль, которую играют прокуратуры всех уровней в правотворческой деятельности, и в частности прокуратуры районного звена. Посредством этой порой незаметной работы прокуратура, без преувеличения, обеспечивает соблюдение важнейшего права граждан, закрепленного в ст. 3 Конституции Российской Федерации.

## **ОСНОВНАЯ ФОРМА УЧАСТИЯ НАРОДА В ИЗМЕНЕНИИ ФОРМ ГОСУДАРСТВА – РЕФЕРЕНДУМ: ИСТОРИЧЕСКИЙ АСПЕКТ**

**П.Г. Романова,**  
Академия Генеральной прокуратуры  
Российской Федерации

Институт референдума зародился в нашей стране с принятием Конституции 1936 г., согласно которой референдум характеризовался лишь как всенародный опрос<sup>1</sup>. В 1977 г. пришли изменения – наиболее важные вопросы государственной жизни выносятся на всенародное обсуждение, а также ставятся на всенародное голосование (референдум)<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Статья 49 Конституции (Основного Закона) Союза Советских Социалистических Республик (утв. постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов СССР от 05.12.1936) // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> Статья 5 Конституции (Основного Закона) Союза Советских Социалистических Республик (принята ВС СССР 07.10.1977) // СПС «КонсультантПлюс».

Аналогичное положение содержалось и в Конституции РСФСР 1978 г. Однако долгое время законодательство не определяло механизма применения этого института, хотя многие ученые и выявляли необходимость принятия специального нормативного правового акта, регулирующего проведение референдумов в стране.

В современном правовом поле базисные нормы о референдуме содержатся в Конституции Российской Федерации, Федеральном конституционном законе от 28.06.2004 № 5-ФЗ «О референдуме», других федеральных конституционных законах, Федеральном законе от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», других федеральных законах. Безусловно, все новеллы законодательства, которые мы сейчас имеем, сложились из практики предыдущих лет, из опыта других стран, но попробуем применить современные нормы из 2017 к 1917 г.

2017 г. – год 100-летнего юбилея провозглашения республики в России. События Февральской и Октябрьской революций повергли в шок тысячи людей, и кровавые последствия тех дней до сих пор поражают. Но что было бы, если бы референдум был известен Российской Империи в начале XX в? Смогли бы мы избежать таких страшных последствий?

Согласно данным ЦСК МВД в 1897 г. и 1909–1914 гг., численность постоянного населения только Европейской части Российской империи насчитывала 128 864,3 тыс. человек<sup>1</sup>. Согласно ст. 14 современного Федерального конституционного закона «О референдуме» «инициатива проведения референдума принадлежит не менее чем двум миллионам граждан Российской Федерации, имеющих право на участие в референдуме,

---

<sup>1</sup> Общий свод по империи разработки данных первой всеобщей переписи населения, произведенной 28 января 1897 г. СПб., 1905. Т. I. С. 6–7; Статистический ежегодник России. 1909 г. СПб., 1910. Отд. I. С. 58–59; То же. 1910 г. СПб., 1911. Отд. I. С. 35–59; То же. 1911 г. СПб., 1912. Отд. I. С. 33–57; То же. 1912 г. СПб., 1913. Отд. I. С. 33–57; То же. 1913 г. СПб., 1914. Отд. I. С. 33–57; То же. 1914 г. Пг., 1915. Отд. I. С. 33–57. Приводится по изданию: Россия 1913 год. Статистико-документальный справочник. СПб., 1995.

при условии, что на территории одного субъекта Российской Федерации или в совокупности за пределами территории Российской Федерации находится место жительства не более 50 тысяч из них». Если бы рабочие и студенты, служащие, ремесленники, солдаты, а также крестьяне, требующие передела земли, объединились, то численность бы была более 2 млн человек. Учитывая, что официально избирательным правом были наделены до 15 млн подданных Российской империи, или более 1/3 численности всего мужского населения от 25 лет и старше (по закону 1906 г.).

Основными причинами революций являлись усталость от затянувшейся войны, упадок промышленности и сельского хозяйства, финансовый кризис, нерешенность аграрного вопроса и обнищание крестьян. Народ требовал смены власти, свержения Временного правительства.

Вопросы, которые могут выноситься на референдум, исчерпывающе перечислены в ст. 6 вышеупомянутого Федерального конституционного закона. Необходимыми для населения того времени являлись вопросы:

- о досрочном прекращении или продлении срока полномочий высших лиц государства;
- о персональном составе органов государственной власти (п. 4).

Достоинством законодательства о выборах являлось право избирателей присутствовать при подсчете голосов на избирательных участках в городах (учитывая, что участковые комиссии состояли всего из трех членов). В современности мы можем сравнить это положение с наблюдателями, которые в соответствии с п. 6 ст. 36 Федерального конституционного закона «О референдуме» вправе присутствовать при голосовании вне помещения для голосования; наблюдать за подсчетом числа участников референдума, внесенных в списки участников референдума, числа бюллетеней, выданных участникам референдума, погашенных бюллетеней, открепительных удостоверений, голосов участников референдума на расстоянии и в условиях, которые обеспечивали бы ему возможность видеть содержащиеся в бюллетенях отметки участников референдума;

визуально знакомиться при подсчете голосов участников референдума с любым заполненным или незаполненным бюллетенем; наблюдать за составлением комиссией референдума протокола об итогах голосования и иных документов в период, указанный в ч. 3 ст. 34 настоящего Закона.

При применении референдума в качестве проявления прямой демократии просматривается ряд положительных черт.

Так, народ получает право голоса, право высказывания по поставленным вопросам. Народ становится на ступень законодателя, он участвует в политических делах.

В дополнение к этому народ может внести свои новые идеи в органы государственной власти. По результатам референдума выявятся векторы развития, направления поступательного развития общества. Бытует мнение, что референдум – это игровой ход, который государство и общество использует в защиту от крайне деструктивного явления, в которое может вылиться недовольство масс, – революции. То, что нужно было предотвратить в 1917 г. Право народа на восстание против власти, действующей не в его интересах, в какой-то мере усмиряется референдумом, и тогда сам народ мирным способом ставит точку в спорном вопросе.

Часть научных работ зарубежных авторов приравнивает референдум к условной свободе, к видимости демократии, но если бы в 1917 г. был бы известен такой правовой институт, то массовых беспорядков можно было бы избежать, как раз из-за такого «видимого права» решать свои права через легальное воздействие на правовое поле страны. Народ понял бы, что к нему прислушиваются. Люди были бы заняты агитацией, организацией референдума, а не убивали друг друга в феврале и октябре 1917 г.

# МЕХАНИЗМ ФОРМИРОВАНИЯ ЭФФЕКТИВНОЙ МОДЕЛИ ПРАВОВОЙ ОХРАНЫ КОНСТИТУЦИЙ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**Т.Н. Савельева,**

Межрайонная природоохранная  
прокуратура Московской области

Особая роль в обеспечении режима конституционной законности на региональном уровне принадлежит правовой охране основных законов субъектов Российской Федерации. Формирование механизма их эффективной правовой охраны может и должно обеспечить точное и целенаправленное внедрение их в жизнь, усиление роли конституций российских субъектов как основных правовых и политических документов отдельно взятых территорий нашего государства, главных гарантов защиты прав и свобод граждан. Без наличия постоянно-го, апробированного, детально регламентированного и отлаженного механизма правовой охраны конституций субъектов Российской Федерации невозможно дальнейшее развитие не только самих регионов России, но и всего правового государства, а также реальное обеспечение на практике принципов народовластия и разделения властей.

Конституции субъектов Российской Федерации в качестве правоохраняемых элементов включают в себя следующие составные части: 1) конституционные нормы как гаранты стабильности и реальности основного закона субъекта Российской Федерации; 2) принципы правовой системы Российской Федерации в целом (законность, демократизм, справедливость, гуманизм, публичность и др.); 3) субъекты правовой охраны, представляющие собой систему государственных органов, контролирующих и надзирающих за соблюдением конституции, а также применяющих меры конституционной ответственности; 4) специфическая правоохранительная деятельность, направленная на защиту норм основного закона государства, применение мер государственного принуждения при их нарушении.

Таким образом, под правовой охраной конституции субъекта Российской Федерации можно понимать совокупность юридических средств, направленных на предупреждение и пресечение нарушений конституционных норм, а также восстановление конституционного правопорядка в случае их нарушения.

Предупредительные меры направлены на предупреждение и пресечение правонарушений конституционных норм: их изменение<sup>1</sup>, что обеспечивает стабильность правовых норм; толкование, направленное на их единое понимание.

Охранительные методы правовой охраны направлены на восстановление нарушенных норм конституции субъектов Российской Федерации и наказание виновных в конституционных правонарушениях<sup>2</sup>.

Кроме того, существует судебный метод охраны региональных конституций, в процессе которого суды общей юрисдикции, а также арбитражные суды рассматривают вопросы правового соответствия тех или иных норм законов нормам конституций субъектов Российской Федерации.

К основным субъектам охраны региональных конституций по аналогии с общефедеральным уровнем относят Президента субъекта Российской Федерации, Конституционный (уставной) суд РФ, Правительство субъекта Российской Федерации, региональные суды и прокуратуру РФ. Как видно, в системе охраны конституций субъектов Российской Федерации задействована вся система органов государственной власти, устанавливающих эту охрану в различных формах.

Однако, на наш взгляд, первичным звеном обеспечения конституционности должны выступать наряду с судами общей юрисдикции и арбитражными судами специализированные органы конституционного надзора и судопроизводства в субъектах Российской Федерации, о формировании и функционировании которых речь пойдет ниже.

---

<sup>1</sup> В порядке, установленном гл. 9 Конституции Российской Федерации.

<sup>2</sup> Пункты «а»–«в» ч. 2 и ч. 4 ст. 125 Конституции РФ, абз. 1–4 ст. 245 ГПК РФ, п. 1, 2 ст. 29 АПК РФ, п. 1 ст. 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации».

Дело в том, что практически для всех вышеперечисленных органов охрана конституции не является их основной задачей, а, следовательно, составляет лишь часть от выполняемых ими привычных для них повседневных функций. Негативной стороной правовой охраны Конституции Президентом страны является то, что она не облечена в особую процедурную форму. В связи с этим более точным определением функционирования совокупности государственных органов, связанного с охраной конституции, является их деятельность по формальной правовой охране основных законов субъектов Российской Федерации от административных правонарушений и преступных посягательств.

Идею охраны конституции путем создания специализированного несудебного органа впервые выдвинул Э. Сийес в 1795 г., она нашла воплощение в Конституции Франции 1958 г., в соответствии с которой создан конституционный совет, осуществляющий предварительный конституционный контроль только за актами парламента. Данная модель конституционной охраны существует сейчас в Казахстане. Надо отметить, что конституционный совет представлен членами различных ветвей власти, а также в него могут входить не только юристы, но и политики, социологи, журналисты и другие представители общественности, что, несомненно, дает больше шансов в непредвзятом и всестороннем исследовании анализируемых правовых актов. К недостаткам данной модели относится полное отсутствие состязательного процесса.

Американская модель охраны конституции (А. Гамильтон) возникла в 19 в. Согласно ей, суды общей юрисдикции осуществляют конституционный контроль в странах англосаксонской системы права или в государствах, на которые эта система оказала значительное влияние. Он сводится к проверке закона, другого нормативного акта и даже индивидуально правового акта на предмет конституционности при рассмотрении конкретного дела. Соответствующее решение суда обязательно в пределах его территории, а в случаях апелляционного обжалования окончательное решение принимает верховный суд. Но у американской модели охраны конституции есть и свои минусы:

применяя ее, возможен лишь последующий конституционный контроль; доведение дела до суда последней инстанции, которая принимает окончательное решение, – очень дорогой и длительный процесс<sup>1</sup>.

Европейская модель охраны конституции (автор – Г. Кельзен) предполагает функционирование единого органа конституционной юрисдикции. Однако в некоторых федеративных государствах конституционные суды вводятся и на уровне ее субъектов (как, например, в России). В нашей стране этот процесс явился результатом демократизации государства и его судебной системы, а также тенденцией к реальному федерализму, сопряженной в некоторых случаях с идеями «суверенизации» республик<sup>2</sup>.

Применение мер конституционной ответственности возможно в том случае, когда другие ранее применяемые меры не привели к восстановлению нарушенных норм Конституции. Следует отметить, что применение конституционно-правовых санкций не только служит средством наказания виновных, но и направлено на восстановление нарушенных конституционных норм. Следовательно, при нарушении федерального закона, примененного или подлежащего применению в деле, конституционный (уставный) суд может обратиться с запросом в Конституционный Суд Российской Федерации<sup>3</sup>.

Несомненным достоинством данной модели является то, что с жалобой в конституционный суд может обратиться любое лицо. К плюсам конституционного (уставного) суда относится также и профессиональный состав его членов.

Таким образом, рассмотрев американскую и европейскую модели правовой охраны конституций, следует полагать, что для нашей страны на уровне правовой охраны конституций

---

<sup>1</sup> Васильева Н.Н. Модели правовой охраны Конституции в мировой практике: докл. на Междунар. студен. науч. конф. «Глобализация и право: Общеизвестные принципы и нормы национального законодательства». URL: <http://law.edu.ru/doc/document.asp?docID=1219893> (дата обращения: 15.03.2017).

<sup>2</sup> Коровинских Д.С. Правовая охрана Конституции Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005.

<sup>3</sup> В порядке ч. 4 ст. 125 Конституции Российской Федерации.

субъектов Российской Федерации более применительна европейская модель охраны, в которой конституционный (уставной) суд субъекта Российской Федерации должен выступать в виде своеобразной контрольной инстанции, выполняя в императивной форме главную охранительную функцию в регионе. Все остальные органы должны выполнять вспомогательные функции, учитывая иерархию и принцип разделения властей, систему сдержек и противовесов, а также нормы регионального и федерального законодательства страны. Это обусловлено прежде всего спецификой предмета конституционного регулирования, а также внутренней иерархией конституционных норм и подчинением всего законодательства Основному закону страны, а на уровне субъектов – конституции субъекта Российской Федерации.

## **МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ КАК ФОРМА НАРОДОВЛАСТИЯ В РОССИИ И ФРГ: СРАВНИТЕЛЬНО–ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ**

**Ю.В. Сидорова,  
М.Р. Юсуфова,**  
Академия Генеральной прокуратуры  
Российской Федерации

В настоящее время преобладающее большинство демократических государств особое внимание уделяют местному самоуправлению как важнейшей составной части общественного управления, необходимого для поддержания противовеса центральному управлению, что свидетельствует о наличии народовластия в той или иной стране.

При сопоставлении организации местного самоуправления в России и Германии можно отметить довольно большое количество схожих моментов. Однако, несмотря на то, что оба государства основывают местное самоуправление на одних и тех же

международных принципах, Россия и Германия имеют некоторые особенности.

Во-первых, в России в соответствии с положениями Конституции Российской Федерации местное самоуправление не относится к государственной власти, в то время как в Германии преобладает противоположный статус местного самоуправления, т.е. так называемое коммунальное самоуправление рассматривается как вид публичного управления, осуществляемого организационно обособленными звеньями<sup>1</sup>. Во-вторых, действующий Основной закон ФРГ рассматривает коммунальное самоуправление в разделе «Федерация и земли» в рамках государственного строительства<sup>2</sup>, а Конституция Российской Федерации в ст. 12 относит местное самоуправление к институту общественного устройства, целью которого является связь между государством и обществом.

Коммунальное самоуправление в Германии в целом является частью публичного управления, т.е. государственного и земельного, а в рамках административного нормотворчества охватывается правотворчеством общин и их объединений.

Вопросы местного самоуправления наиболее полно регулируются на законодательном уровне местных земель. Все 16 земель в ФРГ имеют свою конституцию. Городами федерального значения признаны 3 города – Гамбург, Бремен и Берлин. Каждая земля издает специальные законы, регулирующие деятельность институтов местного самоуправления и их устройство. Тем не менее ряд федеральных норм допускает отступление от имеющихся полномочий.

Все земли ФРГ делятся на округа, где отсутствуют представительные органы, но во главе находятся правительственные президенты, назначаемые правительствами той или иной земли. Округа подразделяются на районы и города, имеющие статус районов, в которых выделяются общины и города со статусом общин. В каждом из них действуют муниципальные

---

<sup>1</sup> Гриценко Е.В. Местное самоуправление в системе публичного управления федеративного государства: Значение опыта ФРГ для России. СПб., 2009. С. 167.

<sup>2</sup> Конституции зарубежных государств: учеб. пособие / сост. В.В. Маклаков. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Волтерс Клувер, 2003.

советы, которые, так же как и граждане, избирают бургомистра. Основные виды общин делятся на следующие муниципальные образования:

- общины (не более 20 тыс. жителей);
- города (более 20 тыс. жителей);
- крупные города (более 100 тыс. жителей).

Германская организационная модель местного самоуправления регламентируется земельными законами об общинах/районах, а коммуну уполномочены определять внутренние административные структуры и заниматься в соответствии с законом земельными иными вопросами внутренней организации.

На данный момент в Германии сложились южногерманская, северогерманская территориальные модели самоуправления, а также модель «совет – бургомистр» и модель «совет – магистрат».

В Баварии действует южногерманская модель самоуправления, которая представляет собой прямое избрание гражданами общины бургомистра и совета общины. Бургомистр обладает всей полнотой исполнительной власти на территории общины, выполняет как функции главы исполнительной власти, так и функции председателя совета общины. Бургомистр подчиняется управе, которую формирует совместно с советом общины, а также принимает участие в принятии управой решений.

В Нижней Саксонии действует северогерманская модель. Здесь граждане общины выбирают совет общины, который в свою очередь избирает из своего состава бургомистра. Бургомистр принимает участие в заседаниях общины, является ее представителем. Однако в этой модели местного самоуправления существует еще один элемент – директор общины. Таким образом, северогерманская модель включает в себе взаимодействие совета общины, директора общины и бургомистра. Недостатком данной модели является наличие двух основных главных фигур, действия и деятельность которых должны иметь согласованный характер.

В модели «совет – бургомистр» граждане общины выбирают представительный орган общины. Совет избирает бургомистра – главу исполнительной власти, который одновременно

является председателем совета. Также совет формирует управу, основной задачей которой является подготовка решений совета. Бургомистр обладает правом отлагательного вето при опротестовании решений совета. Совет также имеет право опротестовывать решения бургомистра.

«Совет – магистрат» представляет собой модель местного самоуправления, при которой граждане общины избирают представительный орган, а представительный орган выбирает магистрат – коллегиальный орган управления. В магистрат входят бургомистр, назначаемый советом по представлению магистрата, и иные чиновники. Здесь есть два варианта: либо бургомистр имеет расширенные, по сравнению с другими членами совета, полномочиями, либо их полномочия равны.

В Германии система самоуправления предполагает некую двустороннюю связь между населением и органами местного самоуправления. Граждане вправе посещать открытые заседания совета общины, а совет общины в свою очередь обязан организовывать собрания граждан, слушания, оповещать общину о важнейших проблемах. Таким образом, обеспечивается участие граждан в местном самоуправлении общины.

В России же население самостоятельно определяет структуру органов местного самоуправления, т.е. муниципалитет сам выбирает модель местного самоуправления<sup>1</sup>.

В силу того, что в России и ФРГ действуют различные модели федеративного устройства, то и регламентация местного самоуправления в данных странах различна. В Германии вопросы местного самоуправления относятся к ведению земель. В России – к ведению федерации и субъектов федерации. В сфере местного самоуправления федерация имеет достаточно широкую компетенцию: например, нередко компетенция органов местного самоуправления определяется непосредственно федерацией без участия субъектов федерации.

В ФРГ существует двухуровневая территориальная организация коммунального самоуправления в землях: общины и

---

<sup>1</sup> *Актуальные проблемы реформы местного самоуправления // Аналит вестн. Совета Федерации ФС РФ. М., 2011. № 26. С. 246.*

районы (уезды) (исключение из этого правила составляют города-земли). Общинам как первому уровню организации коммунального самоуправления отдается приоритет в разграничении компетенции. Районы (или уезды) ограничены в осуществлении местного самоуправления конкретным перечнем полномочий, определенных законом. Особенностью организации самоуправления второго уровня является то, что некоторые органы обладают двойным статусом, одновременно являясь низовыми органами государственного управления землями.

Таким образом, в результате проведенного анализа соотношения местного самоуправления в России и в ФРГ можно сделать следующий вывод: демократический уклад местного самоуправления в ФРГ является более развитым по сравнению с укладом в России. По нашему мнению, России следует обратить внимание на устройство местного самоуправления Германии, так как опыт, накопленный ею, способен в немалой степени помочь нашей стране в выработке собственной концепции демократического устройства местного самоуправления.

## **ПРАВОТВОРЧЕСКАЯ ИНИЦИАТИВА ГРАЖДАН КАК ОДНА ИЗ ФОРМ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ НАСЕЛЕНИЕМ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

**Д.Б. Сулименко,**  
Академия Генеральной прокуратуры  
Российской Федерации

На современном этапе Российская Федерация провозглашена демократическим, правовым, федеративным государством с республиканской формой правления. Несомненно, одним из приоритетных направлений развития современного демократического правового государства и гражданского общества в России является сближение власти и населения при решении вопросов во всех сферах жизни. Данное развитие представляется важным в сфере правотворчества, в особенности на наиболее приближенном к населению уровне власти – муниципальном.

Многонациональный народ России имеет право на всю полноту власти в стране. Ему корреспондирует юридическая обязанность всех субъектов конкретных конституционно-правовых отношений осуществлять власть народа в соответствии с Конституцией Российской Федерации. Следовательно, на муниципальном уровне органы местного самоуправления должны осуществлять волю и интересы населения муниципальных образований.

Формы участия населения в осуществлении местного самоуправления тесно связаны с одним из ключевых понятий современного российского конституционного и муниципального права – категорией народовластия. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в гл. 5 закрепил формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления. Одной из наиболее перспективных и эффективных форм участия населения в осуществлении власти на местах, полагаем, является правотворческая инициатива граждан.

Правотворческая инициатива граждан – это форма участия населения в осуществлении местного самоуправления, заключающаяся во внесении инициативной группой граждан, обладающих активным избирательным правом, обязательных для рассмотрения проектов правовых актов по вопросам местного значения в органы местного самоуправления<sup>1</sup>. Представляется, одним из основополагающих принципов функционирования института правотворческой инициативы является обоюдная заинтересованность и готовность к совместному участию в данном процессе, при котором население является равноправным и активным субъектом, как и государство в лице своих органов.

«На сегодняшний день реализация правотворческой инициативы граждан в Российской Федерации является неотъемлемой задачей системы местного самоуправления. В то же вре-

---

<sup>1</sup> Бычкова Е.И. Проблемные вопросы повышения активности участия граждан в реализации правотворческой инициативы // Конституц. и муницип. право. 2016. № 5. С. 42–44.

мя данная форма является наиболее проблематичной в условиях ее теоретической разработанности и практической реализации»<sup>1</sup>. Решением данного вопроса, полагаем, является предоставление населению возможности выдвигать собственную инициативу в информационно-телекоммуникационной сети Интернет. В частности, об этом высказывался В.В. Путин в рамках своей статьи «Демократия и качество государства»<sup>2</sup>, где отмечена важность своевременности реагирования на возрастающее количество и усложняющиеся запросы граждан Российской Федерации, которые принимают качественно новые черты. Также отмечено, что уже есть практика размещения проектов законов в Интернете и все могут направить свое предложение или поправку. «...Такой механизм коллективного отбора оптимальных решений, или, как его называют эксперты, краудсорсинг – должен стать нормой на всех уровнях»<sup>3</sup>.

Правила рассмотрения общественных инициатив граждан Российской Федерации в сети Интернет изложены в Указе Президента Российской Федерации от 04.03.2013 № 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием Интернет-ресурса «Российская общественная инициатива». Некоммерческой организацией, уполномоченной на осуществление функций, предусмотренных указанными Правилами, является Фонд развития информационной демократии и гражданского общества «Фонд информационной демократии». Данный Интернет-ресурс обеспечивает взаимодействие между гражданами и властью на различных уровнях: федеральном, региональном, местном. Чтобы реализовать общественную инициативу, необходимо направить ее текст на предварительную экспертизу и в случае одобрения получить необходимую поддержку в ходе голосования с использованием Интернет-ресурса. Например, поддержанной инициативой на муниципальном уровне является та, которая

---

<sup>1</sup> *Иванова К.А., Мизернюк М.С.* Реализация правотворческой инициативы в Российской Федерации посредством электронных форм // Юрид. записки. 2014. № 1. С. 47–52.

<sup>2</sup> *Путин В.В.* Демократия и качество государства // Вестн. Рос. нации. 2012. № 2–3.

<sup>3</sup> *Путин В.В.* Указ. соч.

получила не менее 5% голосов граждан, постоянно проживающих на территории соответствующего муниципального образования. В последующем данная инициатива направляется в соответствующую экспертную рабочую группу, которая готовит экспертное заключение и решение о разработке нормативного правового акта и (или) принятии иных мер по реализации инициативы. Представляется, что о существовании данного сайта с момента его образования в 2013 г. известно не каждому, в связи с этим видим необходимость в масштабном информировании граждан о существовании подобных Интернет-ресурсов с целью привлечения их к участию, повышения уровня правосознания населения, развития гражданского общества и правового государства в Российской Федерации.

Верным считаем высказывание Президента Российской Федерации В.В. Путина о том, что демократия большого государства складывается из «демократии малых пространств». Формы непосредственного осуществления народом местного самоуправления являются базисом участия граждан в жизни своего муниципального образования, из множества которых и состоит наша страна. Одной из новых и наиболее эффективных возможностей осуществления правотворческой инициативы в современной России выделяем петиционную форму, изложенную выше. Государство, учредив подобный ресурс и некоммерческую организацию, на которую возложено выполнение функций эксперта и посредника, таким образом обеспечивает право на осуществление населением местного самоуправления с помощью соответствующего Интернет-ресурса, способного облегчить и упростить процедурные вопросы и, следовательно, повысить уровень участия населения в вопросах местного значения.

## **ФОРМЫ ПРАВЛЕНИЯ НА РАЗЛИЧНЫХ ЭТАПАХ РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА**

**А.В. Цапаева,**  
Академия Генеральной прокуратуры  
Российской Федерации

Форма правления представляет один из элементов формы государства, дающих представление о конституционно-правовой характеристике функциональной организации органов публичной власти, процедуре их образования и взаимодействия между собой, степени участия избирателей в управлении делами государства.

За последнее столетие Российское государство фактически находилось в трех разных по своей сущности государственных эпохах, переходя из одной в другую не совсем эволюционным путем. Путь от монархии через построение социалистического общества к новому формату республиканского государства Россия прошла за достаточно короткий срок. Безусловно, подобные переходы в истории нашего государства не могут не отражать те или иные особенности предыдущего периода, которые в свою очередь откладывают определенный отпечаток на форму государства.

Следовательно, имеется достаточный опыт, который может быть учтен и использован при совершенствовании современного государственного управления. Данным обстоятельством обуславливается интерес и актуальность этой статьи.

Эволюция отечественной формы правления имеет свои исторические периоды становления и развития, которые условно можно сгруппировать в три основных – дореволюционный, советский и российский (современный).

Появление органов публичной власти и управления в России традиционно связывают с моментом образования Древнерусского государства, характерной чертой которого является

неоформленность<sup>1</sup>. Это связано прежде всего с тем, что в то время шел процесс становления властных структур, обладающих публичной властью государственного порядка. Определенный качественный рывок в развитии Российского государства связывают с реформами Петра I. Единоличное централизованное управление, основанное на неограниченности власти главы государства, стало результатом провозглашения России империей, а царя – императором. В XX в. российскую форму правления можно охарактеризовать как ограниченную монархию, которая имела сегментарную государственную форму, предполагающую определенное разделение ролей между различными государственными институтами при осуществлении политической власти. При этом отсутствовала система сдержек и противовесов, имело место явное доминирование императора, существовала централизация, преобладали авторитарные методы управления при наличии ограниченных демократических свобод и самостоятельности местного самоуправления. В ходе Октябрьской социалистической революции 1917 г. было определено дальнейшее развитие государства и права России. С приходом к власти новой политической силы в лице партии большевиков произошли коренные изменения как формы государственно-территориального устройства, так и формы правления. Советский период продемонстрировал особенности социалистической модели организации публичной власти, основанной на централизации органов государственной власти, сращивании партийного аппарата и государственных органов, отсутствии принципа разделения властей в системе органов публичной власти<sup>2</sup>.

В конце 80-х – начале 90-х гг. XX в. начался условно третий период в развитии отечественной формы правления, приведший к закреплению Конституцией Российской Федерации 1993 г. новых основ политического и социально-экономи-

---

<sup>1</sup> Авдеев Д.А. Классификация форм правления: новый взгляд или поиск критериев // Вестн. Тюмен. гос. ун-та. Социально-экономические и правовые исследования. 2013. № 3. С. 117.

<sup>2</sup> Садохина Н.Е. Дуализм формы правления в современных государствах // Вестн. ТГУ. 2013. № 12 (128). С. 444.

ческого общественного строя. Были пересмотрены система публичной власти, принципы ее организации и деятельности, модель взаимодействия высших органов государственной власти и процедуры участия избирателей в процессе государственного управления. Произведена реконструкция публичной власти в соответствии с новыми постулатами.

Основополагающим принципом организации государственной власти нового формата должен был стать принцип разделения властей, который был определяющим в сфере взаимодействия между высшими органами государственной власти. Соответственно, основываясь на принципе разделения властей, должна была строиться схема распределения полномочий как между федеральными органами государственной власти, так и между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Процесс становления обновленной России прошел три стадии: первая охватывает период от 12 июня 1990 г. (принятие Декларации о государственном суверенитете РСФСР) до официального признания распада СССР и сложения полномочий Президентом СССР 25 декабря 1991 г.; вторая – от 26 декабря 1991 г. до принятия новой Конституции Российской Федерации 12 декабря 1993 г.; третья стадия начинается с вступления в действие Конституции Российской Федерации и приведения всех сфер политико-правовой жизни России в соответствие с новым конституционным законодательством.

Необходимо отметить, что существовало несколько проектов Конституции.

В 1992–1993 гг. усиливается конфронтация между Президентом и его сторонниками с представителями Верховного Совета. В поиске будущей формы правления Российской Федерации, в фактически бескомпромиссной борьбе, столкнулись две политические силы: одна выступала за коллегиальность системы управления, другая же – за управление, основанное на принципах единоначалия. При этом, как нам представляется, оба эти течения тождественны по своей сути, так как являют собой монархическое видение организации власти: в первом

случае объем властных полномочий сосредоточивается в руках Парламента, в другом – в руках Президента.

В апреле 1993 г. Президентом Б.Н. Ельциным проводится всероссийский референдум (апрель 1993 г.), на котором народ высказал позицию, что доверяет политике, проводимой Президентом. Опираясь на народную поддержку, Б.Н. Ельцин начинает организовывать работу по подготовке нового проекта Конституции. Народное одобрение политики, проводимой Президентом, привело к принятию неоднозначного, по оценкам экспертов, Указа Президента от 21.09.1993 № 400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации». Указ содержал и иные меры переходного характера, направленные на стабилизацию политических отношений. Таким образом, была форсирована работа по разработке проекта Конституции Российской Федерации.

Среди существующих различных проектов Конституции основными стали парламентский и президентский. Под эгидой Верховного Совета велась разработка «парламентского» проекта Конституции Российской Федерации. Президент, в свою очередь, предложил собственный проект, для завершения работы над которым было образовано Конституционное совещание. Именно президентский проект, как и следовало ожидать, лег в основу будущей Конституции Российской Федерации.

Ключевым отличием вышеуказанных проектов друг от друга был вопрос о будущей форме государственного правления и принципах организации власти, играющих ключевую роль. Суть отличия этих двух вариантов упрощенно состояла в следующем: является ли Президент только главой государства или он также возглавляет исполнительную власть, существует ли самостоятельное Правительство и перед кем оно ответственно.

Согласно варианту «А» Президент, являясь главой государства, одновременно должен возглавить исполнительную власть и Правительство, которое, что характерно, не позиционировалось как самостоятельный орган. Как подчеркивал В.Д. Зорькин, президентская республика более предпочтительна для России, поскольку в отличие от парламентской она бо-

лее стабильна и в то же время более гибко приспосабливается к различным ситуациям и вариантам реальной расстановки политических сил, оставаясь в рамках правового государства. Итоговый текст Конституции, который 12 июля 1993 г. был одобрен Конституционным совещанием, явился результатом соединения проекта Конституционной комиссии и президентского проекта. В отношении статуса Президента и системы отношений между ним, Правительством и Парламентом при всех смягчающих корректировках приоритет был отдан президентской концепции.

Система организации высших органов государственной власти, установленная Конституцией, позволяет говорить о закреплении лидирующего положения Президента, заключающегося в его статусе как главы государства, обладающего достаточным арсеналом полномочий для проведения внутренней и внешней политики. Единственным ограничителем в деятельности Президента является сама Конституция, гарантом которой он и является.

12 декабря 1993 г. состоялся референдум, на котором была принята пятая российская Конституция, ознаменовавшая очередную стадию в реформировании государственного механизма и положившая начало существенным изменениям отечественной системы власти.

Для данной системы власти были характерны следующие особенности: формирование единоличного главы государства (институт президентуры); возвращение к классическому парламенту федеративного государства; перераспределение полномочий между высшими органами государственной власти; сосредоточение властных полномочий в лице единоличного главы государства (Президента); изменение порядка и процедуры формирования (образования) органов публичной власти<sup>1</sup>; установление иных принципов организации государственной власти и органов местного самоуправления.

---

<sup>1</sup> Авдеев Д.А. Форма правления в России (краткий конституционный очерк): монография. Тюмень: Изд. Тюм. гос. ун-та, 2015. С. 68–69.

Эти и другие черты российской формы правления в своей совокупности позволяют большинству исследователей характеризовать ее как полупрезидентскую, или смешанную, республику. Другие считают, что, несмотря на некоторые отличительные особенности, форму правления в России следует отнести к президентскому виду. Высказываются и иные мнения относительно специфики российской формы правления, которую сложно однозначно отнести к известным разновидностям республиканской формы правления.

Таким образом, современная российская форма правления получила разную характеристику и оценку ученых юристов, палитра взглядов которых многообразна. Однако, несмотря на некоторые разногласия в характеристике формы правления и ее признаков, большинство ученых признают, что российская форма правления характеризуется сосредоточением в руках Президента большого объема властных полномочий.

## **ГОРОДОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ САНКТ-ПЕТЕРБУРГА 1846 Г. И ЕГО РОЛЬ В РАЗВИТИИ НАРОДОВЛАСТИЯ**

**К.Л. Яковлев,**  
Академия Генеральной прокуратуры  
Российской Федерации

В первой половине XIX в. царским правительством неоднократно предпринимались попытки расширения социальной опоры существующего самодержавного строя. Это нашло свое отражение в попытках привлечения городских верхов к участию в управлении местными делами. Начиная с первых лет николаевского царствования неоднократно предпринимались попытки составления нового Городового положения. Еще при Александре I Комиссия законов вырабатывала проект Городового положения. В начале нового царствования составленный ею проект, в связи с закрытием комиссии, был передан на рассмотрение главноуправляющему II отделением С.Е.В.К.

М.А. Балугьянскому. Он признал работу комиссии неудовлетворительной и составил собственный проект, который в 1827 г. был направлен в Государственный совет. Государственный совет не придал значения данному проекту и поручил дальнейшую разработку городской реформы Министерству внутренних дел, в составе которого в том же 1827 г. учрежден был для этой цели особый комитет, в состав которого, кроме чиновников министерства, вошли два чиновника по назначению генерал-губернаторов Санкт-Петербурга и Москвы. Данный орган должен был составить Городовое положение только для обеих столиц. Проект был подготовлен к февралю 1828 г., но был отвергнут Государственным советом после критических заключений столичных генерал-губернаторов и дворянских и купеческих обществ обеих столиц, которым он был передан на обсуждение.

В 1842 г. при Хозяйственном департаменте Министерства внутренних дел открылось «временное отделение для устройства городского хозяйства». Уничтожить олигархию гильдий и привлечь к участию в городском самоуправлении самые образованные слои столичного общества, дворянство стремился Н.А. Милютин, являвшийся начальником этого отделения. В течение двух лет отделение составило проект Городового положения для Петербурга, которому предшествовали «Главные основания для начертания проекта об общественном устройстве столичного города С.-Петербурга». Обширные подготовительные работы были предприняты отделением. Его усилия были направлены на возрождение ставших к этому времени декларативными лучших сторон екатерининского положения. Именно с этой целью изучалось и систематизировалось отечественное законодательство, начиная с эпохи Петра I. Под руководством Н.А. Милютина его подчиненными было проведено обследование городского хозяйства и управления городов Российской империи. Кроме этого, Н.А. Милютин организовал изучение зарубежного опыта: он лично посещал не только Эстляндию и Лифляндию, имеющие особую организацию городо-

вой власти, но посетил Пруссию, где изучал общественное устройство германских городов<sup>1</sup>.

После длительной работы 13 февраля 1846 г. подготовленный и согласованный Государственным советом проект получил высочайшее утверждение и стал законом. Указ «О новом положении об общественном управлении С.-Петербурга» содержал сословно-куриальные черты и в то же время четко зафиксированный однородный для всех имущественный ценз.

Положение возлагало на Министерство внутренних дел подготовку и проведение выборов в новые учреждения. Для этих целей была создана специальная временная комиссия под председательством Санкт-Петербургского гражданского губернатора, в которую помимо чиновников от МВД входили Санкт-Петербургский уездный предводитель дворянства, городской голова и чиновники канцелярии военного генерал-губернатора. Таким образом, обеспечивалась связь полицейских органов как представителей государства с органами сословного самоуправления как элементов формирующегося гражданского общества<sup>2</sup>.

Общественное самоуправление в Санкт-Петербурге должно было разделяться на общее для всего населения и частное, основанное на сословном делении. Органами общего управления выступали Общая и Распорядительная городские думы и городской голова. Частное было представлено управами: «1) Купеческой, 2) Мещанской, 3) Ремесленной, 4) Иностранных ремесленных цехов и 5) Наемных служителей и рабочих»<sup>3</sup>.

Городовое положение 1846 г. заменяло Шестигласную думу Распорядительной думой, образованной из представителей пяти сословных групп: потомственных дворян, личных дворян и почетных граждан, а также купцов, мещан и цеховых ремесленников. В ее состав входил городской голова и член от

---

<sup>1</sup> Свиридова Т.А. Городские реформы в России и Пруссии в первой половине XIX века // Вестн. РГУ им. И. Канта. 2008. Вып. 12. Гуманитарные науки. С. 7–13.

<sup>2</sup> Гончаров И.В. Роль полиции в реализации социальной функции российского государства // Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции): материалы междунар. науч.-теорет. конф. Санкт-Петербург, 28 апреля 2016 г. / под ред. Н.С. Нижник: в 2 т. Т. II. СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2016. С. 3–6.

<sup>3</sup> ПСЗ РИ. Собр. 2. Т. XXI. № 19721.

короны, а также 12 выборных членов (3 от потомственных дворян, 3 от личных дворян и почетных граждан, 3 от купеческого сословия, из которых двое должны были быть купцами 1-й гильдии, 3 от мещан и ремесленников в совокупности). Данный состав наглядно показывает, что в ходе преобразования городского самоуправления преимущество в представительстве в новых органах отдавалось представителям дворянства и купечества.

На члена от короны возлагалось наблюдение за делопроизводством и бухгалтерией этого органа на основании инструкции, которая была разработана под совместным руководством министра внутренних дел и военного генерал-губернатора. По замыслу законодателя он должен был оживить муниципальное управление, «внося в него со своей стороны административный опыт и просвещенное воззрение на дела»<sup>1</sup>. Назначение его осуществлялось министром внутренних дел на три года с возможностью переутверждения на второй срок.

В составе Общей думы на основании того же сословного деления образовывалось пять отделений. Общая дума должна была представлять все городское общество, а каждое ее отделение – то городское сословие, из среды которого оно выбрано. Новое Положение стремилось прежде всего яснее и определеннее установить принадлежность к «градскому обществу» всех слоев городского населения, включая и живущих в городах дворян. Однако теперь еще сильнее подчеркивалась раздельность этих сословных групп, которые должны были объединиться для осуществления городского самоуправления. Прежде всего, этому способствовало то, что разные сословия входили в городское общество на различных основаниях: дворяне, почетные граждане и разночинцы – по владению недвижимой собственностью на территории города, а купцы, мещане и цеховые ремесленники – на основании принадлежности к определенному податному состоянию. Кроме того, и в составе самого «градского общества» сословные группы действуют раздельно.

---

<sup>1</sup> Кизеветтер А.А. Внутренняя политика Николая I // История России в XIX в. Дореформенный период. М., 2001. С. 208.

Общая дума являлась лишь механическим соединением представителей отдельных сословий. Она разделялась на отделения по числу городских сословий, возглавляемые сословными старшинами, избираемыми из состава каждого из них.

Кроме того, при Общей думе было Городское депутатское собрание, которое состояло из пяти представителей гласных от каждого ее отделения. Задачей этого органа являлось «составление списков лицам, допускаемым к участию в общественных выборах». Право собственности как основополагающий принцип формирования общественного управления детально регламентируется в гл. 2, где в п. 43 указывалось среди условий для получения активного избирательного права владение «в столице собственностью, в недвижимом имуществе или денежном капитале и товарах, приносящей в год дохода не менее 100 руб. серебром<sup>1</sup>. Необходимо отметить, что данный имущественный ценз в четыре раза превышал существовавший ранее. Таким образом, состав лиц, обладающих избирательным правом, сокращался, а в процентном соотношении преимущество получали представители дворянства и купечества.

Законодатель пошел еще дальше и постарался сосредоточить в руках высших сословий руководство городскими делами. Для этого был установлен следующий порядок: при рассмотрении в Общей думе какого-либо вопроса свои решения первыми должны были постановить отделения двух «старших» сословий; остальные отделения получали уже готовые решения и прямо, без обсуждения по существу, приступали к голосованию. Только в случае, когда голосование не давало положительного результата, остальные отделения приступали к самостоятельному обсуждению вопроса. На практике в подавляющем большинстве случаев участие младших отделений в делах думы ограничивалось принятием готовых решений старших без обсуждения.

Все эти заботы законодателя по выдвижению на первый план в деятельности дум представителей дворянства и почетного гражданства основывались на уверенности в том, что одного

---

<sup>1</sup> ПСЗ РИ. Собр. 2. Т. XXI. № 19721.

привлечения к городским делам высших слоев городского населения будет достаточно для возрождения городского самоуправления.

При этом количество гласных, избираемых в Общую думу, согласно Положению 1846 г. было не менее 100 и не более 150 человек от каждого сословия, т.е. совокупная численность депутатов Общей думы не могла быть менее 500 и более 750 гласных. Также следует отметить, что все городские сословия, независимо от их численности, выбирали по одинаковому числу гласных, что также давало преимущество в представительстве привилегированных сословий. Как и по ранее действовавшему Положению, гласные избирались на три года. Однако столь представительный состав данного учреждения на практике сводился на нет регламентом его работы: для начала работы достаточно было одной третьей гласных в каждом отделении, а для положительного решения вопроса – двух третей присутствовавших в заседании<sup>1</sup>. Таким образом, решение могло быть принято всего 112 гласными из 500 избранных в данный орган.

Объединительным и связующим элементом всей системы самоуправления служил городской голова. В порядке замещения этой важной должности Положение 1846 г. резко отступает от старого положения к невыгоде для муниципальной автономии. По Жалованной грамоте городам городской голова избирался самим «градским обществом» и лишь утверждался в должности правительством. По новому Положению Общая дума, а не все «градское общество» должна была выбирать из своей среды лишь двух кандидатов, которых губернатор представляет в Министерство внутренних дел, а министр вносит на высочайшее утверждение императору. Кандидатами могли быть лишь представители из среды дворянства, почетного гражданства и купечества 1-й гильдии. Кроме того, кандидаты должны были соответствовать возрастному и имущественному цензу: иметь возраст не моложе 30 лет и владеть недвижимой собственностью, оцениваемой не ниже 15 тыс. руб. серебром.

---

<sup>1</sup> ПСЗ РИ. Собр. 2. Т. XXI. № 19721. П. 10,11.

Утвержденный императором кандидат мог находиться в должности городского головы шесть лет, но уже через три года получал право «просить об увольнении его от должности»<sup>1</sup>.

Кроме того, участие в выборах ограничивалось антикоррупционной составляющей. Не могли, даже при наличии необходимой недвижимости в столице, участвовать в выборах «главный начальник губернии, гражданский губернатор, обер-полицмейстер и прочие чины городской полиции, а равно губернский прокурор, товарищи его и стряпчие» в период нахождения в должности. Также не могли избираться для службы в одном присутственном месте или в соподчиненных должностях близкие родственники («отец с сыном, тесть с зятем, родные братья и дяди с родными племянниками»).

Система государственного контроля за деятельностью органов самоуправления приводила к тому, что и принцип самоуправления этих органов оставался мертвой буквой закона. По этому Положению все городское управление было отдано «под главное наблюдение и ведение военного генерал-губернатора», без распоряжения которого не могло быть созвано ни одно собрание «градского общества» и Общей думы. Он же разрешал несогласия, возникавшие между обеими думами; он же по приглашению с министром внутренних дел составлял инструкцию члену от короны, входившему в состав Распорядительной думы; он же назначал одного из выбранных Общей думой кандидатов на должность городского секретаря, утверждал из выбранных кандидатов сословных старшин, утверждал в должности членов Распорядительной думы и торговой депутации. Помимо этого большинство решений Распорядительной думы обязательно должно было представляться на его утверждение. Значительным влиянием на городское самоуправление Санкт-Петербурга обладал гражданский губернатор. Он обязательно председательствовал в Распорядительной думе при рассмотрении ежегодной росписи и мог предписать думе внести в росписи дополнительные расходные статьи на нужды, признанные им неотложными. Он также мог занять в ней председательское

---

<sup>1</sup> ПСЗ РИ. Собр. 2. Т. XXI. № 19721. П. 52.

место всегда, когда находил это нужным. Кроме того, гражданский губернатор выступал в качестве арбитра при возникновении разногласий между Распорядительной и Общей думами, а в самых сложных случаях мог внести свое решение на утверждение военного генерал-губернатора.

Исходя из вышеизложенного, можно сделать вывод, что созданные органы городского самоуправления изначально попадали в жесткую зависимость от местных государственных властей. Если в предшествующий период государство в основном ограничивалось контролем за учреждениями «градского общества», то со второй половины 40-х гг. оно активно вмешивается в процессы их комплектования и деятельности, что приводит, с одной стороны, к превращению этих органов в придаток территориальных органов государства, а с другой стороны, является своеобразной уступкой нарождающейся городской буржуазии, получившей возможность через эти органы участвовать в процессе управления.

## Содержание

<i>Агаева И.М.</i> К вопросу о сепаратизме и глобализации в современном обществе.....	3
<i>Аксенова К.А.</i> Проблема соотношения понятий «право народа» и «право нации на самоопределение».....	8
<i>Алиев М.М.</i> Некоторые проблемы взаимодействия гражданского общества и государства в Российской Федерации на современном этапе.....	13
<i>Баранова Е.Ю.</i> О некоторых проблемах реализации решений Европейского Суда по правам человека.....	17
<i>Белашова Е.М.</i> Принцип приоритета прав человека как необходимое условие существования демократического государства.....	21
<i>Возняк А.М.</i> Избирательные права эмансипированных несовершеннолетних как фактор развития современного гражданского общества.....	24
<i>Гайдуков И.Ю.</i> Государство есть народ.....	28
<i>Гончаров И.В.</i> Реализация принципа «рационализованного парламентаризма» в государственно-правовом механизме Российской Федерации.....	31
<i>Гуринович А.Г.</i> Влияние формы государственного устройства на участие представителей народа в бюджетном процессе.....	36
<i>Гуров В.А.</i> Легитимность государственной власти через призму правовой культуры граждан Российской Федерации.....	41
<i>Данилина А.А.</i> Разработка Конституции Российской Федерации 1993 года: основные проекты.....	45

<i>Карловский А.А.</i> О роли правосознания в формировании политического режима.....	51
<i>Колыхалов Д.В.</i> Олигархические тенденции в политико-правовом развитии России до 1917 г.....	53
<i>Лясович Т.Г.</i> К вопросу о трансформации формы правления в Российском государстве в годы Первой мировой войны (1914–1918 гг.).....	57
<i>Мамедгасанов С.И.</i> Правовой статус народных языков в Российской Федерации.....	64
<i>Мачинская Д.А., Марзак Г.А.</i> Развитие правового регулирования статуса языков в период становления Российского государства.....	67
<i>Мелехин А.В.</i> О некоторых факторах, оказывающих влияние на изменение форм государства.....	69
<i>Митюрникова В.А., Рябова А.А.</i> Вопросы применения смертной казни в России.....	77
<i>Муравьева А.А.</i> Конституционное развитие России (1989–1993 гг.).....	82
<i>Опалева А.А.</i> Российский федерализм в контексте прав и свобод личности.....	86
<i>Побережная И.А., Нечипас Ю.В.</i> Государственное устройство: понятие и виды.....	90
<i>Поветкина Н.А.</i> Роль публичных финансов в развитии общества и государства.....	95
<i>Порфирьев Г.Н., Саппаров Р.Р.</i> Роль прокуратуры в обеспечении прав граждан, предусмотренных статьей 3 Конституции Российской Федерации.....	104

<i>Романова П.Г.</i> Основная форма участия народа в изменении форм государства – референдум: исторический аспект.....	108
<i>Савельева Т.Н.</i> Механизм формирования эффективной модели правовой охраны конституций субъектов Российской Федерации.....	112
<i>Сидорова Ю.В., Юсуфова М.Р.</i> Местное самоуправление как форма народовластия в России и ФРГ: сравнительно-правовой анализ.....	116
<i>Сулименко Д.Б.</i> Правотворческая инициатива граждан как одна из форм осуществления населением местного самоуправления.....	120
<i>Цапаева А.В.</i> Формы правления на различных этапах Российского государства.....	124
<i>Яковлев К.Л.</i> Городовое положение Санкт-Петербурга 1846 г. и его роль в развитии народовластия.....	129

**НАРОД И ЕГО РОЛЬ  
В РАЗВИТИИ ФОРМ ГОСУДАРСТВА**

**(К 100-ЛЕТИЮ ПРОВОЗГЛАШЕНИЯ  
РЕСПУБЛИКИ В РОССИИ)**

*Сборник материалов  
межвузовского круглого стола*

*(Москва, 15 мая 2017 г.)*

Подписано в печать 14.09.2017 г. Формат 60х90/16. Печ.л. 8,75.  
Тираж 150 экз. Заказ 32.

Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации  
123022, Москва, ул. 2-я Звенигородская, 15.