

*На правах рукописи*



**КОРНЮШКИНА Алла Юриковна**

**ФЕДЕРАЛЬНАЯ ПРОГРАММА  
В СИСТЕМЕ КОНСТИТУЦИОННЫХ ГАРАНТИЙ  
СУБЪЕКТИВНЫХ ПРАВ**

12.00.02 – конституционное право,  
конституционный судебный процесс,  
муниципальное право

**АВТОРЕФЕРАТ**  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

**Белгород – 2018**

Работа выполнена в федеральном государственном автономном образовательном учреждении высшего образования «Белгородский государственный национальный исследовательский университет»

**Научный**

**руководитель** доктор юридических наук, профессор,  
**Мархгейм Марина Васильевна**

**Официальные  
оппоненты:**

**Аристов Евгений Вячеславович** –  
доктор юридических наук, доцент,  
ФГБОУ ВО «Пермский государственный  
национальный исследовательский университет» / кафедра  
предпринимательского права, гражданского и  
арбитражного процесса, доцент

**Беспалова Мария Александровна** –  
кандидат юридических наук,  
ФГБОУ ВО «Белгородский государственный аграрный  
университет имени В.Я. Горина», кафедра  
профессионального обучения и социально-  
педагогических дисциплин

**Ведущая**

**организация:** ФГБОУ ВО «Московский государственный  
университет имени М.В. Ломоносова»

Защита состоится 17 января 2019 г. в 10 часов на заседании объединенного диссертационного совета Д 999.104.03 на базе ФГАОУ ВО «Белгородский государственный национальный исследовательский университет», ФГБОУ ВО «Воронежский государственный университет», ФГБОУ ВО «Орловский государственный университет имени И.С. Тургенева» по адресу: 308015 г. Белгород, ул. Победы, д. 85.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке и на сайте Белгородского государственного национального исследовательского университета ([www.bsu.edu.ru](http://www.bsu.edu.ru)).

Автореферат разослан \_\_\_\_ декабря 2018 г.

**Ученый секретарь  
диссертационного совета**



**Нифанов Алексей  
Николаевич**

## I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования** обусловлена сохраняющимся противоречием между конституционной формализацией государственного гарантирования прав и свобод с учетом возведения их в ранг высшей ценности и несовершенством практики реализации обеспечительных мер и механизмов, о которых, помимо прочего, свидетельствуют данные социологического опроса Фонда «Общественное мнение» (2016, 2017), где примерно 50% респондентов указали, что, по их мнению, права человека в России не соблюдаются, и ситуация за последние несколько лет не изменилась<sup>1</sup>.

Этим определяется задача поиска комплекса способов и средств, позитивно влияющих на качественное состояние правозащитного пространства России в целом сообразно современным вызовам. Полагаем, преодолению сложившейся ситуации может способствовать правозащитный потенциал федеральных программ, с одной стороны, нашедших конституционную легализацию в ч. 2 ст. 41 и п. «е» ст. 71<sup>2</sup>, с другой, – не получивших надлежащей доктринальной конституционно-отраслевой разработки. Востребованность последней связываем как с комплексностью (нормативной, институциональной, ресурсной, др.), так и индикативностью федеральных программ. На наш взгляд, баланс характерного для них программно-целевого метода регулирования с конституционной константой прав и свобод личности является соответствующей требованиям времени и государственного строительства правозащитной гарантией в России.

В контексте этого закономерны официальное государственное внимание к программам различных уровней и конкретные усилия использования плано-целевого метода. Так, в посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию в 2014 – 2018 гг. программы упоминались в видовых аспектах материнского капитала, демографии, обновления детских поликлиник и детских поликлинических отделений в больницах, системной поддержки и повышения качества жизни людей старшего поколения, борьбы с онкологическими заболеваниями, создания новых мест в общеобразовательных организациях, реконструкции и обновления школ, профессионального обучения и трудоустройства инвалидов, пространственного развития России, создания в регионах культурно-образовательных и музейных комплексов, развития санитарной авиации, сбережения уникальных природных символов России, модернизации

---

<sup>1</sup> Социологический опрос Фонда «Общественное мнение» по обращению Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2016 год. М., 2017. С. 14-15.

<sup>2</sup> Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 5.02.2014 г. № 2-ФКЗ) // СЗ РФ. 2014. № 9. Ст. 851.

дорожной сети, поддержки ряда отраслей промышленности, обновления вооружений, импортозамещения и поддержки экспорта, развития АПК и др.<sup>3</sup>

Актуальность заявленной темы поддерживается также отсутствием специальных научных исследований о федеральных программах в конституционной системе гарантирования субъективных прав.

Приведенными выше доводами и обусловлен выбор темы диссертационного исследования.

**Степень научной разработанности темы диссертации** обусловлена значимостью системы конституционного гарантирования субъективных прав и ролью федеральной программы в данном процессе.

Среди ученых, разрабатывающих понятийные, содержательные и видовые аспекты гарантий прав и свобод человека и гражданина, можно указать С.А. Авакьяна, Е.В. Аристова, В.Л. Бабурину, О.М. Беляеву, М.А. Беспалову, Н.А. Богданову, Н.С. Бондаря, А.А. Джагаряна, И.П. Кененову, А.И. Ковлера, Е.В. Комбарову, Г.Н. Комкову, С.Б. Кордуба, В.А. Кряжкова, Л.В. Лазарева, Н.А. Марокко, М.В. Мархгейм, Т.И. Мирскую, С.В. Нарутто, Л.А. Нудненко, Т.Р. Орехову, Е.В. Рыбинцеву, А.А. Смирнову, Н.Е. Таеву, И.С. Чалых, Д.Г. Шустрова, А.А. Югова и др.

Большой вклад в исследование различных вопросов определения статуса федеральных и государственных программ в системе нормативных правовых актов внесли ученые: Д.В. Грибанов, А.Г. Жукова, Л.Е. Калинина, С.Н. Макарова, И.Н. Маланыч, А.Н. Нифанов, Е.И. Сомина, Е.Б. Чернобровкина и др.

Проблемам реализации федеральных программ посвящены труды С.Л. Багдасарян, Р.М. Валеева, В.В. Пучковой, З.В. Каменевой, Е.П. Лебедевой, А.А. Мининой, О.А. Ризк, А.Л. Сергеева, О.В. Устьянцевой, К.Р. Файзрахманова и др.

**Объект** диссертационного исследования консолидировал общественные отношения, складывающиеся по поводу формализации и реализации федеральных программ, связанных с гарантированием конституционных субъективных прав.

**Предмет** диссертационного исследования составили конституционно-правовые нормы, совокупность которых определяет потенциал федеральных программ в системе конституционных гарантий субъективных прав.

**Цель** диссертационного исследования – раскрытие понятийных, содержательных и видовых аспектов федеральной программы в системе конституционных гарантий субъективных прав.

---

<sup>3</sup> См.: послания Президента РФ Федеральному Собранию 4 декабря 2014 г. // Российская газета. 2014, 5 декабря; от 3 декабря 2015 г. // Российская газета. 2015, 4 декабря; от 1 декабря 2016 г. // Парламентская газета. 2016, 2-08 декабря; от 1 марта 2018 г. // Российская газета. 2018, 2 марта.

Достижению заявленной цели способствовало решение следующих **задач**:

- определение федеральной программы в качестве конституированного выражения современной тенденции реализации правозащитной функции государства;
- обоснование федеральных программ как индикативных юридических гарантий конституционных прав личности;
- анализ конституционно-правового генезиса государственного программирования в России;
- систематизация и исследование содержания федеральных программ, направленных на гарантирование прав отдельных категорий лиц;
- систематизация и исследование содержания федеральных программ, направленных на гарантирование конституционных прав человека и гражданина;
- выявление системного влияния решений Конституционного Суда Российской Федерации на реализацию федеральных программ, гарантирующих субъективные права;
- формулирование предложений, направленных на совершенствование положений федеральных программ в целях гарантирования субъективных прав.

**Методологическая основа** исследования представлена диалектическим подходом к познанию социальных явлений и процессов, общенаучными (системный, анализа и синтеза, логический и др.) и частнонаучными, прежде всего, апробированными юридической наукой и практикой методами. В числе последних формально-юридический, лингво-юридический, сравнительно-правовой, историко-правовой, технико-юридический и др.

Комплексный характер исследования потребовал привлечения социологических и статистических методов. Их применение позволило диссертанту исследовать рассматриваемый объект во взаимосвязи, целостности, всесторонне и объективно. Диссертационное исследование базируется на использовании современных научных концепций приоритета человека его прав и свобод, федерализма, демократических принципов разделения власти и разграничения предметов ведения и полномочий.

**Теоретическая основа** диссертационного исследования сформирована с учетом разработок и выводов таких авторов, как П.А. Астафичев, М.В. Баглай, Г.А. Борисов, Н.В. Бутусова, Л.В. Бутько, Т.М. Бялкина, Н.В. Витрук, Н.А. Власенко, Л.Д. Воеводин, В.Д. Зорькин, Е.И. Козлова, И.Н. Куксин, О.Е. Кутафин, Е.А. Лукашева, М.Н. Марченко, А.В. Мелехин, Е.Д. Проценко, В.Н. Самсонов, Ю.Н. Стариков, Ю.А. Тихомиров, Е.Е. Тонков, В.Е. Чиркин и др.

**Правовая основа** диссертационного исследования состоит из Конституции Российской Федерации 1993 г., федеральных конституционных законов от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»,

от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»; федеральных законов от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности», от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», от 10 июля 2001 г. № 92-ФЗ «О специальных экологических программах реабилитации радиационно загрязненных участков территории», от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации», от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», от 29 декабря 2006 г. № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей», от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», от 29 ноября 2010 г. № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации», от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»; подзаконных нормативных правовых актов о реализации федеральных, государственных программ, включая федеральные целевые программы и подпрограммы, содержащие в том числе ведомственные целевые программы и основные мероприятия органов государственной власти.

В работе осуществлен анализ международных правовых актов, в содержании которых формализованы искомые принципы и нормы.

**Эмпирическая основа** диссертационного исследования охватывает судебную практику, аналитические и статистические материалы, относящиеся к различным аспектам реализации федеральных программ в системе конституционных гарантий субъективных прав.

Проанализированы также решения Конституционного Суда Российской Федерации, оказавшие системное влияние на реализацию федеральных программ, гарантирующих субъективные права.

**Научная новизна** диссертации заключается в том, что на основании выполненных соискателем исследований:

– разработана новая научная идея о федеральной программе в качестве интегральной формы гарантирования конституционных прав личности, дополняющая понятийный, содержательный и видовой аспекты реализации правозащитной функции государства;

– предложены группировка федеральных программ охраны и укрепления здоровья населения; упорядоченные решения Конституционного Суда Российской Федерации, оказавшие системное влияние на реализацию федеральных

программ, гарантирующих конституционное право на жилище; направления совершенствования положений федеральных программ в целях гарантирования субъективных прав личности;

– доказаны конституционно обусловленные подходы к трактовке программных документов в качестве «программ государственного значения» и видовому многообразию характеризующих их норм; системность ряда проблем реализации федеральных программ;

– введены в научный оборот авторские трактовки федеральной программы в ее концептуальном и прикладном смыслах; федеральной программы как интегральной формы гарантирования конституционных прав личности в контексте п. «е» ст. 71 Конституции Российской Федерации.

**На защиту выносятся** следующие **положения**, обладающие элементами научной новизны.

1. Авторские трактовки федеральной программы в ее концептуальном и прикладном смыслах.

С концептуальных позиций федеральная программа представляет собой конституционно установленную теоретическую конструкцию, призванную универсально упорядочить и содержательно интегрировать юридически предусмотренную совокупность программ (государственных, федеральных целевых), подпрограмм (включая ведомственные целевые программы) и основные мероприятия органов государственной власти.

В прикладном смысле федеральная программа предстает как:

– результат властного волеизъявления уполномоченных структур в области государственного (включая экономическое, экологическое, социальное, культурное и национальное) развития Российской Федерации на основе программно-целевого метода;

– конституционно обусловленный нормативный правовой акт стратегического планирования, определяющий комплекс мероприятий, объединенных задачами, сроками осуществления, исполнителями, ресурсами для наиболее эффективного достижения целей государственного развития Российской Федерации;

– предмет ведения Российской Федерации;

– юридическое основание конституционных полномочий Правительства Российской Федерации как распорядителя средств федерального бюджета по ее принятию и реализации.

2. Авторское обоснование федеральной программы как интегральной формы гарантирования конституционных прав личности в контексте п. «е» ст. 71 Конституции Российской Федерации.

Она представляет собой конституционно-обусловленную форму концентрированной артикуляции государственного опыта программно-целевого раз-

вития различных сфер государственной и общественной жизни в рамках установленных целей и задач, измеримых индикаторов и показателей, планомерной и ресурснообеспеченной деятельности уполномоченных ответственных субъектов для качественного преобразования системы гарантирования конституционных прав личности.

Наряду с интегральной формой гарантирования конституционных прав личности предусмотрено и специальное гарантирование в смысле ч. 2 ст. 41 Конституции России.

3. Основанные на анализе положений советских и российских конституций авторские подходы к трактовке программных документов в качестве «программ государственного значения» и видовому многообразию характеризующих их норм. Последние представлены с понятийно-структурных, обеспечительных, правонаделительных и компетенционных позиций.

Так, понятийно-структурная характеристика сопряжена с местом программ в государственных планах экономического и социального развития Российской Федерации (ст. 153 Конституции РСФСР 1978 г.); обеспечительная – с неограниченным перечнем прав и свобод, улучшением условий жизни граждан (ст. 39 Конституции СССР 1977 г.), с конкретным субъективным правом граждан СССР на жилище (ст. 44 Конституции СССР 1977 г.), с охраной и укреплением здоровья населения (ч. 2 ст. 41 Конституции России 1993 г.); правонаделительная – с ведением федеральных органов государственной власти (ст. 72 Конституции РСФСР 1978 г.) и ведением Российской Федерации (ст. 71 Конституции 1993 г.), с федеральными программами в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития в Российской Федерации (ст. 108 Конституции РСФСР 1978 г.), с исключительным ведением Съезда народных депутатов по утверждению перспективных государственных планов и важнейших общесоюзных программ экономического и социального развития (ст. 108 Конституции СССР 1977 г.); компетенционная – с полномочиями органов власти (Верховного Совета СССР / Российской Федерации по представлению на утверждение Съезда народных депутатов СССР / Российской Федерации проектов важнейших общесоюзных / республиканских программ экономического и социального развития СССР (ст. 113 Конституции СССР 1977 г. и ст. 109 Конституции РСФСР 1978 г.)) и должностных лиц (Президента России в части представления не реже одного раза в год докладов Съезду народных депутатов Российской Федерации о выполнении принятых Съездом народных депутатов Российской Федерации и Верховным Советом Российской Федерации социально-экономических и иных программ (ст. 121.5 Конституции РСФСР 1978 г.)).



4. Авторская группировка федеральных программ охраны и укрепления здоровья населения, представленная базовым и обеспечительно-развивающим компонентами. Первый включает программу государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи, объединяющую базовую программу обязательного медицинского страхования, территориальные программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи, в том числе территориальные программы обязательного медицинского страхования; вторые – программы различных уровней, направленные на профилактику, раннее выявление и лечение заболеваний, снижение материнской и младенческой смертности, формирование у детей и их родителей мотивации к здоровому образу жизни.

5. Авторский вывод о системности проблем реализации федеральных программ, направленных на гарантирование и прав отдельных категорий лиц, и конституционных прав личности. В их числе:

- терминологический, содержательный и процессуальный диссонанс положений федерального законодательства и реализуемых федеральных программ;

- нарушение юридической техники при формулировании структуры федеральных программ в части несоблюдения в их композиции правил общих и специальных норм;

- неправомерные действия органов и организаций, не являющихся ответственными, но призванных способствовать реализации федеральных программ;

- недостаточность бюджетных средств субъектов России для полноценной реализации ими общефедеральных программ.

6. Упорядоченные диссертантом решения Конституционного Суда Российской Федерации, оказавшие системное влияние на реализацию федеральных программ, гарантирующих конституционное право на жилище, в части:

- обжалуемого размера жилищной субсидии и разовости социальной выплаты / жилищной субсидии, направленной на улучшение жилищных условий отдельных категорий граждан;

- нормативов получаемой жилой площади;

- условий возникновения права на получение государственных жилищных сертификатов;

- условий получения социальных выплат, направленных на улучшение жилищных условий, а также их соблюдение;

- утраты заявителем правовых оснований на улучшение жилищных условий;

- несоответствие статуса субъектов, претендующих на заинтересованное участие в жилищной программе.

7. Сформулированные автором предложения, направленные на совершенствование положений федеральных программ, в целях гарантирования субъективных прав личности:

– нормативное упорядочение разновидностей государственных программ и требований, к ним предъявляемых, с учетом интегральной роли п. «е» ст. 71 Конституции Российской Федерации;

– изложение п. 9 ст. 4 Федерального закона от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» в следующей редакции «9) разработка и реализация федеральных целевых программ и подпрограмм, содержащих в том числе ведомственные целевые программы и основные мероприятия органов государственной власти в области социальной защиты инвалидов, контроль за их исполнением»;

– актуализированное возобновление реализации программы / подпрограммы краткосрочных ознакомительных поездок в Российскую Федерацию молодых представителей политических, общественных, научных и деловых кругов иностранных государств, утвержденной указом Президента Российской Федерации от 19 ноября 2011 г. № 1394.

**Теоретическая значимость** диссертационного исследования обоснована тем, что:

– доказаны положения, вносящие вклад в расширение представлений об изучаемом явлении;

– изложены концептуальные положения о федеральной программе в системе конституционных гарантий субъективных прав;

– раскрыто содержание федеральных программ как комплексных и индикативных гарантий конституционных субъективных прав;

– изучено развитие советско-российского конституционно-правового регулирования положений о программах государственного значения;

– проведена модернизация подхода к гарантированию прав человека и гражданина посредством федеральных программ.

**Практическая значимость** диссертационного исследования выражена в возможности использования его результатов в законотворческой и иной нормотворческой деятельности, правоприменительной практике государственных органов, их должностных лиц; при разработке и преподавании конституционного права, теории государства и права, теории правозащитной деятельности, спецкурсов, связанных с правами человека, а также при разработке сопряженных с темой учебных и учебно-методических пособий.

**Степень достоверности** проведенного исследования федеральной программы в системе конституционных гарантий субъективных прав, обоснование и формулирование предложений по совершенствованию законодательства и

правоприменительной практики в данной сфере опосредовали использованные научные труды и апробированные методы и методики, соблюдение научно-методологических требований, анализ официальных источников юридической практики, нормативных актов, обобщение научной литературы.

**Апробация результатов** диссертационного исследования осуществлена в рамках обсуждения и одобрения на заседаниях кафедры конституционного и международного права юридического института НИУ «БелГУ», а также в процессе участия в научно-практических конференциях международного и всероссийского уровней.

Диссертация является логическим завершением работы автора, основные положения которой изложены в 12 научных статьях, 4 из которых опубликованы в российских рецензируемых научных журналах. Общий объем публикаций составил около 4 п.л.

**Структуру** диссертационного исследования обусловили его цель и задачи, а также логика развития проблемы. Работа включает введение, две главы, включающие шесть параграфов, заключение и список использованных правовых источников и литературы.

## II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **Введении** обоснована актуальность темы, охарактеризована степень ее научной разработанности, определены объект и предмет, изложены цель и задачи, дана характеристика методологической, теоретической, правовой, эмпирической основ исследования, представлена научная новизна диссертации, сформулированы основные положения, выносимые на защиту, обоснована теоретическая и практическая значимость работы, приведены аргументы в пользу достоверности и данные об апробации полученных результатов, обозначена структура диссертации.

В первой главе – **«Федеральная программа как интегральная форма гарантирования конституционных прав личности»** – дано определение федеральной программы в качестве конституированного выражения современной тенденции реализации правозащитной функции государства (§ 1); федеральные программы обоснованы как индикативные юридические гарантии конституционных прав личности (§ 2); проанализирован конституционно-правовой генезис государственного программирования в России (§ 3).

Многообразие нормативных правовых актов правозащитного содержания является неотъемлемым признаком современного демократического правового государства. В Российской Федерации базовые правозащитные конституционные нормы также конкретизированы в законодательстве и подзаконных доку-

ментах. В числе последних все большее распространение и популярность получают федеральные программы.

В тексте Конституции России (далее – Конституция РФ) упоминаются федеральные программы в связи с охраной и укреплением здоровья населения (ч. 2 ст. 41) и в контексте ведения Российской Федерации «в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития Российской Федерации» (п. «е» ст. 71). Последний тезис также уточнен и на законодательном уровне: предметы ведения устанавливаются исключительно Конституцией Российской Федерации (ст. 3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»).

В настоящее время, помимо юридического аспекта, программы используются образовательной, экономической, политической и др. сферами для целеполагания, упорядочения различных видов деятельности в соответствии с установленными индикаторами.

В юридической науке термин «программа» обычно используется при обозначении документа, специфического правового акта, в котором отражается основополагающий курс государственной политики на определенный, типично долгосрочный, период с учетом актуальных и наиболее приоритетных потребностей и интересов современного общества и государства.

В соответствии с ключевым Федеральным законом от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», закреплены базовые положения о государственном программировании, реализуемом на всех публично-властных уровнях – федеральном, региональном и муниципальном.

Постановление Правительства РФ от 2 августа 2010 г. № 588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации» является специальным нормативным правовым актом, который регулирует базовые основы федерального программирования в России – от терминологических до процессуальных.

В государственную программу включены федеральные целевые программы и подпрограммы, содержащие в том числе ведомственные целевые программы и основные мероприятия органов государственной власти (ч. 3. ст. 28 Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ, п. 2 Постановления Правительства РФ от 2 августа 2010 г. № 588).

Как видно, федеральное законодательство и подзаконные нормативные правовые акты при обозначении государственного программирования используют термины неидентичные с Конституцией Российской Федерации. В ней – это

федеральные программы, в подзаконных нормативных правовых актах – государственные программы, ведомственные целевые программы.

Кроме того, на законодательном уровне встречаются иные наименования программ, которые, исходя из их содержания, также следует относить к государственным.

По мнению автора, существующая разница в терминологических подходах должна быть разрешена и, полагаем, что конституционная формулировка «федеральные программы» является методологическим решением данной проблемы в теории. Считаем, что федеральная программа, исходя из конституционных начал, может выступать универсальной теоретической конструкцией, включающей в себя многообразие государственных программ, федеральных целевых программ и подпрограмм, содержащих, в том числе ведомственные целевые программы и основные мероприятия органов государственной власти.

Далее в связи с необходимостью формирования конституционно-правовой теории федеральных программ, осуществлена содержательная конкретизация понятий «предмет ведения» и «полномочие», в связке с которыми упоминается федеральная программа.

Отсутствие дефиниций приведенных терминов на законодательном уровне обусловило их различные научные интерпретации.

Исходя из исследованных теоретических суждений, а также конституционно-правовых норм, федеральные программы в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития Российской Федерации являются предметом ведения Российской Федерации, а также отнесены к полномочиям публичных властных органов. Ключевым среди них является Правительство Российской Федерации, а разработку и реализацию осуществляет федеральный орган исполнительной власти либо иной главный распорядитель средств федерального бюджета.

Федеральное программирование отнесено к сфере программно-целевого управления как метода программного воплощения крупных управленческих решений и реализации комплексного, системного подхода при решении крупномасштабных социально-экономических проблем.

Данный метод также широко применим в правовых системах зарубежных стран.

По состоянию на 1 сентября 2018 г. в Перечне государственных программ Российской Федерации приведено 43 такие программы.

Не уточняя содержание многообразных государственных программ Российской Федерации, закрепленных в указанном перечне, автором обращено внимание на то, что многие из них направлены на защиту субъективных прав личности или отдельных категорий граждан.

Вместе с тем уточнение правозащитного потенциала является не случайным, так как, по мнению диссертанта, принятие и реализация подобного рода программ Правительством Российской Федерации и иными уполномоченными федеральными органами исполнительной власти, являются тенденцией, характеризующей современную правозащитную функцию российского государства. А функции государства как раз реализуются посредством их исполнения уполномоченными на то государственными органами.

В заключение данной части исследования представлены авторские трактовки федеральной программы в ее теоретическом и прикладном смыслах.

В теоретическом – федеральная программа – конституционно оправданная универсальная теоретическая конструкция, призванная упорядочить предусмотренные нормативными правовыми актами и реализуемые на практике государственные, федеральные целевые программы и подпрограммы, содержащие в том числе ведомственные целевые программы и основные мероприятия органов государственной власти.

В прикладном смысле федеральная программа предстает в нескольких ипостасях: как результат властного волеизъявления уполномоченных структур в области государственного (включая экономическое, экологическое, социальное, культурное и национальное) развития Российской Федерации на основе программно-целевого метода; как конституционно обусловленный нормативный правовой акт стратегического планирования, определяющий комплекс мероприятий, объединенных задачами, сроками осуществления, исполнителями, ресурсами для наиболее эффективного достижения целей государственного развития Российской Федерации; как предмет ведения Российской Федерации; как юридическое основание конституционных полномочий Правительства Российской Федерации в качестве распорядителя средств федерального бюджета по ее принятию и реализации.

Обосновано, что на современном этапе в широком смысле федеральные программы представляют собой форму артикуляции наилучшего государственного опыта программно-целевого развития различных сфер государственной и общественной жизни в рамках установленных целей и задач, измеримых индикаторов и показателей, планомерной и ресурснообеспеченной деятельности уполномоченных ответственных субъектов для качественного преобразования системы гарантирования конституционных прав личности.

По мнению диссертанта, с учетом контекста п. «е» ст. 71 Конституции РФ федеральные программы целесообразно считать интегральной формой гарантирования прав личности в связи с государственным, экономическим, экологическим, социальным, культурным и национальным развитием Российской Федерации.

Конституционное установление ч. 2 ст. 41 предусмотрело федеральные программы охраны и укрепления здоровья населения, которые, с нашей точки зрения, являются специальными гарантиями права каждого на охрану здоровья и медицинскую помощь.

Систему федеральных программ охраны и укрепления здоровья населения как разновидности юридических гарантий составили базовый и обеспечивательно-развивающий элементы. Первый представлен программой государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи, включающая базовую программу обязательного медицинского страхования; территориальными программами государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи, включающие в себя территориальные программы обязательного медицинского страхования. Второй – государственной программой Российской Федерации «Развитие здравоохранения», а также программами, принимаемыми в сопряжении с реализацией показателей названной программы.

В рамках формирования в юридической науке теоретических положений о федеральных программах, диссертант обратился к развитию конституционно-правовых положений о них.

Осуществленный анализ конституций советского и российского периодов, позволил выявить упоминание программы только в Основных законах СССР 1977 г. и РСФСР 1978 г. При этом установлено терминологическое многообразие конституционных формулировок применительно к программам. Это: «государственные программы» (ст. 92 Конституции СССР 1977 г.), «федеральные программы» (ст. 72 Конституции РСФСР 1978 г. и ст.ст. 41, 71 Конституции Российской Федерации 1993 г.), «целевые комплексные программы» (ст. 153 Конституции РСФСР 1978 г.), «программы социально-экономического и культурного развития» (ст. 39 Конституции СССР 1977 г.), «программы экономического и социального развития» (ст. 108, 113 Конституции СССР 1977 г., ст. 104, 109 Конституции РСФСР 1978 г.), «социально-экономические и иные программы» (ст. 121.5 Конституции РСФСР 1978 г.), «программа превращения сельскохозяйственного труда в разновидность индустриального» (ст. 22 Конституции СССР 1977 г. и Конституции РСФСР 1978 г.), «программы строительства благоустроенных жилищ» (ст. 44 Конституции СССР 1977 г.), «программы военного строительства» (ст. 104 Конституции РСФСР 1978 г.).

В целом виды норм советско-российских конституций, формализующих положения о программах государственного значения, сгруппированы автором по следующим разновидностям:

– понятийно-структурного характера по месту программ в государственных планах экономического и социального развития Российской Федерации (ст. 153 Конституции РСФСР 1978 г.)

– обеспечительного характера по отношению к неограниченному перечню прав и свобод, а также улучшению условий жизни граждан (ст. 39 Конституции СССР 1977 г.); применительно к конкретному субъективному праву граждан СССР на жилище (ст. 44 Конституции СССР 1977 г.) и в контексте охраны и укрепления здоровья населения (ч. 2 ст. 41 Конституции РФ 1993 г.);

– правонаделительного характера применительно к:

ведению федеральных органов государственной власти Российской Федерации (ст. 72 Конституции РСФСР 1978 г.) / и ведению Российской Федерации отнесены (ст. 71 Конституции 1993 г.) федеральные программы в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития в Российской Федерации, а также исключительному ведению Съезда народных депутатов по утверждению перспективных государственных планов и важнейших общесоюзных программ экономического и социального развития (ст. 108 Конституции СССР 1977 г., ст. 108 Конституции РСФСР 1978 г.);

полномочиям органов власти и должностных лиц, в частности, Верховного Совета СССР / Российской Федерации по представлению на утверждение Съезда народных депутатов СССР / Российской Федерации проектов важнейших общесоюзных / республиканских программ экономического и социального развития СССР (ст. 113 Конституции СССР 1977 г. и ст. 109 Конституции РСФСР 1978 г.) и Президента Российской Федерации в части представления не реже одного раза в год докладов Съезду народных депутатов Российской Федерации о выполнении принятых Съездом народных депутатов Российской Федерации и Верховным Советом Российской Федерации социально-экономических и иных программ (ст. 121.5 Конституции РСФСР 1978 г.).

Специфическим и прогрессивным автор считает народный контроль за реализацией государственных программ и заданий (ст. 92 Конституции СССР 1977 г.).

Далее внимание диссертанта было сопряжено с принимаемыми в продолжение указанных конституционных положений нормативными правовыми актами программного характера. Уточнено, как самостоятельные единицы они получили распространение с 1980-х гг. По своему многообразию они затрагивали различные сферы функционирования государства, их развития.

Учитывая плановый характер развития российского государства в советский период, был обобщен отечественный конституционный опыт в формализации метода планирования. Тем более, что и современное законодательство имеет для этого основания. Автор считает содержательно смежными понятия плана и программы, однако применительно к стратегическому планированию расценивает программу как содержательно более узкое понятие, направленное на конкре-



тизацию плановых установок и включающее перечень конкретных мер по его реализации.

Осуществленный анализ конституций советского и российского периодов на предмет выявления в них положений о государственных планах / планировании, позволил автору сделать выводы о наличии четырех групп норм, посредством которых осуществлялась формализация: государственного народнохозяйственного плана в качестве основы хозяйственной жизни, гарантирующей увеличение общественного богатства, неуклонный подъем материального и культурного уровня трудящихся, укрепление независимости государства и усиление его обороноспособности; планирования в контексте полномочий государственных властных органов; планирования в контексте обособления специального публичного властного органа; государственного плана экономического и социального развития как самостоятельной единицы.

Сделан вывод о том, что в различные периоды развития СССР и республик в его составе государственный план можно расценивать в правовом аспекте как конституционное явление. Представляется, что государственное планирование достигло апогея своего конституционного регулирования в 1991-1992 гг. в связи с трансформацией государственного режима и изменением типа экономической парадигмы. Государственный план, являясь методом реализации советской социальной и экономической политики, тем самым обеспечил себе конституционный формат восприятия.

В главе второй – **«Систематизация федеральных программ по гарантированию конституционных прав»** – осуществлены систематизация и исследование содержания федеральных программ, направленных на гарантирование прав отдельных категорий лиц (§ 1); осуществлены систематизация и исследование содержания федеральных программ, направленных на гарантирование конституционных прав человека и гражданина (§ 2); выявлено системное влияние решений Конституционного Суда Российской Федерации на реализацию федеральных программ, гарантирующих субъективные права (§ 3).

Осуществленный анализ российских нормативных правовых актов, регулирующих реализацию федеральных программ с учетом категорий лиц, которым они адресованы, позволил сделать следующие выводы.

Соотечественники, проживающие за рубежом, – адресаты, которым российское государство последовательно уделяет внимание на протяжении уже двух десятилетий. Так, в 2006 г. Президентом Российской Федерации в целях создания дополнительных условий для обеспечения добровольного переселения в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, была утверждена соответствующая Государственная программа.

Эффективная реализация указанной программы коррелируется с краткосрочными планами, принимаемыми ключевым ее исполнителем – Правительством Российской Федерации.

Ход исполнения Государственной программы является прозрачным как для ее адресатов, так и для всего населения, интересующегося осуществляемыми в данном направлении мероприятиями. В первом случае Постановлением Правительства РФ от 15 июня 2016 г. № 538 утверждены правила размещения информации, необходимой для участников госпрограммы в автоматизированной информационной системе «Соотечественники» (адрес официального сайта АИС «Соотечественники» – [www.aiss.gov.ru](http://www.aiss.gov.ru)).

Во втором случае о реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Россию соотечественников, проживающих за рубежом, можно узнать из материалов заседания Правительства РФ, которые размещены во всеобщем доступе на сайте <http://government.ru/>.

Особое внимание обращено на то, что положения Государственной программы адаптируются с учетом изменяющейся обстановки, а также сами оказывают влияние на нормы смежных правовых актов.

Отмечено, что рассматриваемая государственная программа на всем протяжении своей реализации испытывает сложности различного характера. В числе базовых причин, с которыми связывают проблемный характер реализации программы, – невысокая эффективность миграционной политики и недостатки в деятельности органов управления миграцией.

В качестве проблем, отрицательно влияющих на ход выполнения заявленной программы, указаны также низкий уровень обустройства вынужденных переселенцев, а также несовершенство регистрационного учета.

Однако, полагаем, одной из ключевых задач, требующих скорейшего решения, является оптимальный порядок приобретения переселившимися соотечественниками гражданства Российской Федерации.

Многообразным категориям населения посвящена государственная программа социальной поддержки граждан. В ее составе в интересующем ракурсе названы подпрограммы развития мер социальной поддержки отдельных категорий граждан, совершенствования социальной поддержки семей, имеющих детей.

Правозащитный вектор в отношении отдельных категорий населения прослеживается в государственной программе Российской Федерации о реализации государственной национальной политики.

Следующая категория населения, являющаяся адресатом федеральных программ, – инвалиды. В настоящее время в России реализуется государственная программа «Доступная среда» на 2011-2020 гг., целью которой является созда-

ние правовых, экономических и институциональных условий, способствующих интеграции инвалидов в общество и повышению уровня их жизни.

Положения генеральной программы данного направления могут быть конкретизированы применительно к отдельным отраслям. К примеру, Приказом Минкультуры России от 30 декабря 2016 г. № 3019 утверждена модельная программа социокультурной реабилитации инвалидов, в том числе детей-инвалидов.

В целом, считаем, применение программно-целевого метода в отношении реализации конституционно-правового статуса инвалидов позволяет объединить в систему отдельные мероприятия и добиться максимального социально-экономического эффекта. Эффективность программно-целевого метода обусловлена его системным и интегрирующим характером.

Федеральные программы адресуются также категориям лиц со специальным правовым статусом процессуальной природы. Здесь уместно упоминание пока концептуальных основ федеральной целевой программы «Развитие уголовно-исполнительной системы (2017-2025 годы)», цель которой состоит в приведении условий содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых, условий отбывания наказания осужденными в соответствие с законодательством Российской Федерации и международными стандартами для повышения гарантий соблюдения их конституционных прав, свобод и законных интересов.

Носители специального правового статуса, обусловленного приобретенной профессией, реализуемой трудовой функцией, также могут выступать адресатами норм федеральной программы.

На наш взгляд, оригинальными и в настоящее время актуальными адресатами российских программ выступают молодые представители политических, общественных, научных и деловых кругов иностранных государств. Основным содержанием Программы является организация для них краткосрочных поездок в Российскую Федерацию для ознакомления с общественно-политической, социально-экономической, научно-образовательной и культурной жизнью в России и подготовки предложений по развитию сотрудничества Российской Федерации с государствами, которые они представляют.

Полагаем, для современных условий информационного общества, требующих распространения объективных характеристик сведений о российском государстве за рубежом, реализация программы будет вносить существенный вклад в развитие данного немаловажного направления.

Как показал представленный анализ реализуемых в нашей стране программ, адресованных различным категориям населения, не все из них имеют статус государственных и входят в нормативно установленное число. Многие программы являются ведомственными, и их правовой статус и современное состояние не актуализированы или не определены. На наш взгляд, целесообразно нор-

мативное упорядочение федеральных и иных разновидностей государственных программ и требований, которые к ним предъявляются.

В целом, считаем, что выделенный нами критерий адресности федеральных программ для их систематизации является лишь одним из множества возможных, которые в совокупности способны положительно повлиять как на упорядочение российских нормативных правовых актов, так и предусмотренных в них правозащитных гарантий.

В рамках систематизации федеральных программ, направленных на гарантирование конституционных прав человека и гражданина, отмечено, что они охватывают личные права (например, государственная программа Российской Федерации «Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах», «Повышение безопасности дорожного движения в 2013-2020 годах»); социально-экономические права (например, государственные программы «Развитие здравоохранения», «Развитие физической культуры и спорта», «Развитие образования», «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации»); культурные права (например, государственная программа «Развитие культуры и туризма»); экологические права (например, государственная программа «Охрана окружающей среды»).

Все рассмотренные программы связаны с новым качеством жизни. Вместе с тем в России также реализуются программы инновационного развития и модернизации экономики, эффективного государства, сбалансированного регионального развития и обеспечения национальной безопасности. Несмотря на то, что их цели касаются различных аспектов государственного и регионального развития, они, тем не менее, оказывают влияние и на состояние гарантированности конституционных прав человека и гражданина.

В целом, считаем, что неотъемлемость личных прав, специфика социально-экономических прав (распространение на определенную область жизни человека, допустимость рекомендательных базовых формулировок, прямая зависимость от состояния экономики и государственных ресурсов), злободневность экологических и культурных прав обуславливают поиск актуального и действенного подхода к их гарантированию. В этой связи в силу оригинальности программно-целевой метод, воплощаемый в федеральных программах, следует расценивать как динамическую юридическую гарантию социально-экономических прав человека и гражданина в России. Полагаем, баланс программно-целевого метода регулирования с конституционной константой, закрепляющей права и свободы личности, является адекватной гарантией, обеспечивающей целостность российского правозащитного пространства.

Далее автором были проанализированы решения Конституционного Суда Российской Федерации, связанные с реализацией федеральных программ, гаран-

тирующих субъективные права. Всего в период с 1995 г. по 2017 г. принято более 60 решений по поводу осуществления государственных программ в отношении соотечественников, погашения государственного внутреннего долга Российской Федерации по государственным долговым товарным обязательствам, приватизации государственных и муниципальных предприятий в России.

Отмечено, что 2/3 представленного массива решений принято по поводу положений федеральной целевой программы «Жилище» в различные периоды ее реализации. В связи с наибольшим количеством обращений граждан в Конституционный Суд РФ именно в рамках данной программы были систематизированы соответствующие решения Конституционного Суда России, оказавшие влияние на: обжалуемый размер жилищной субсидии и разовость социальной выплаты / жилищной субсидии, направленной на улучшение жилищных условий отдельных категорий граждан; нормативы получаемой жилой площади; условия возникновения права на получение государственных жилищных сертификатов и получения социальных выплат, направленных на улучшение жилищных условий; утрата у заявителей правовых оснований на улучшение жилищных условий; несоответствие статуса субъектов, претендующих на заинтересованное участие в жилищной программе.

В **Заключении** изложены выводы по основным конституционно-теоретическим и практическим результатам диссертационного исследования, сформулированы рекомендации относительно совершенствования законодательства и правоприменительной практики, касающихся федеральных программ как интегративных конституционных гарантий субъективных прав.

**Основные положения диссертации  
изложены в следующих публикациях автора  
общим объемом около 4 п.л.:**

*Статьи, опубликованные в научных журналах и изданиях,  
которые включены в перечень российских рецензируемых научных журналов и  
изданий для опубликования основных научных результатов диссертаций:*

1. *Корнюшкина, А. Ю.* Федеральная целевая программа как нормативная разновидность юридических гарантий субъективных прав личности в России [Текст] / А.Ю. Корнюшкина // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. – 2017. – № 7. – С. 77-81 – 0,5 п.л.

2. *Корнюшкина, А. Ю.* Социальные адресаты федеральных программ: опыт систематизации [Текст] / А.Ю. Корнюшкина // Социально-политические науки. – 2017. – № 4. – С. 107-110 – 0,5 п.л.

3. *Корнюшкина, А. Ю.* Федеральные программы как юридические гарантии социально-экономических прав человека и гражданина [Текст] /

А.Ю. Корнюшкина // Пробелы в российском законодательстве. – 2017. – № 5. – С. 51-53. – 0,5 п.л.

4. *Корнюшкина, А. Ю.* Генезис конституционного закрепления государственных программ в России [Текст] / А.Ю. Корнюшкина // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. – 2017. – № 11 (90). – С. 82-85. – 0,5 п.л.

*Статьи, опубликованные в других научных изданиях:*

5. Alla Yu. Kornyushkina, Marina V. Markhgeym, Alevtina E. Novikova, Ol'ga N. Doronina, Sergej Yu. Zajcev Minimization of human rights risks: the constitutional legal experience of post-soviet states // The Turkish Online Journal of Design, Art and Communication TOJDAC. 2017. April. Special Edition. P. 352-356 (Web of Science).

6. Ol'ga V. Grechkina, Alla Yu. Kornyushkina, Ekaterina A. Naruzhnaya, Evgenij E. Tonkov, Vladislav Y. Turanin Legal language as an intellectual and legal communication means // Revista Amazonia Investiga. 2018. Vol. 7, Núm. 12. P. 172-176 (Web of Science).

7. *Корнюшкина, А. Ю.* Программно-целевая конкретизация Конституции России [Текст] / А.Ю. Корнюшкина // Конституционализация России: Проблемы теории и современной практики : сборник научных статей, посвященных памяти профессора Н. В. Витрука (Белгород, 2016 г.). – Белгород, 2016. – С. 133-135. – 0,3 п.л.

8. *Корнюшкина, А. Ю.* К вопросу о дефинировании федеральной программы [Текст] / А.Ю. Корнюшкина // Российская наука в современном мире : сборник статей XII-ой международной научно-практической конференции. – Москва, 2017. – С. 375-378. – 0,3 п.л.

9. *Корнюшкина, А. Ю.* Федеральная программа как современная тенденция реализации правозащитной функции государства [Текст] / А.Ю. Корнюшкина // Законность и правопорядок: правосознание и правовая культура современного общества : сборник материалов II-ой международной научно-практической конференции / Под общ. ред. С.С. Чернова. – Новосибирск, 2017. – С. 100-106. – 0,4 п.л.

10. *Корнюшкина, А. Ю.* Решения Конституционного Суда Российской Федерации, связанные с реализацией федеральных программ, гарантирующих субъективные права человека и гражданина [Текст] / А.Ю. Корнюшкина // Конституционализм: симбиоз науки и практики : материалы международного круглого стола, посвященного памяти профессора Н.В. Витрука (Белгород, 2017 г.). – Белгород, 2017. – С. 137-143. – 0,4 п.л.

11. *Корнюшкина, А. Ю.* Влияние решений Конституционного Суда Российской Федерации на реализацию федеральной целевой программы «Жилище» [Текст] / А.Ю. Корнюшкина // Проблемы и перспективы развития совре-

менной юриспруденции : сборник научных трудов по итогам международной научно-практической конференции. № 4. – Воронеж, 2017. – С. 34-39. – 0,4 п.л.

12. *Корнюшкина, А. Ю.* Правозащитные гарантии государственной национальной политики: программный аспект [Текст] / А.Ю. Корнюшкина // Юридическая наука в XXI веке : сборник научных статей по итогам работы второго международного круглого стола (Шахты, 31 мая 2018 г.). – Шахты, 2018. – С. 38-40. – 0,3 п.л.